HAL Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum

Mitteilungen

Ausgabe 59 – März 2020

ISSN 1610-6415

www.hessische-akademie.de

Kommunen im Spannungsfeld:

Zusammenarbeit im ländlichen Raum - Möglichkeit oder Notwendigkeit?

Zusammenarbeit im ländlichen Raum - Möglichkeit oder Notwendigkeit? (F. Warburg) 2
Ballungsraum versus Ländlicher Raum? (K.-C. Schelzke) 3
Bedeutung der Interkommunalen Zusammenarbeit für die landesseitige Kommunalberatung in Haushaltsfragen (T. Hardt, C. Spandau, M. Gnädiger) 5
Finanzielle Rahmenbedingungen für Kommunen im ländlichen Raum (U. Keilmann, M. Gnädiger, F. Koob) 8
Zur Zukunft der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung im ländlichen Raum (M. Dittrich) 13
Es ist nicht immer einfach – aber es lohnt sich (R. Laumer) 17
Zusammen ist man weniger allein (B. Richtberg) 18
Aus Zwei mach Eins – wie aus den Gemeinden Wahlsburg und Oberweser die neue Gemeinde Wesertal wurde (C. Möller) 22
Ein Blick über den Tellerrand… 24
Ehrenamtliches Engagement für Mobilität in Ostwürttemberg (F. Hennig, T. Roesler, M. Hassler) ... 24
Exkurs: Dorf- und Regionalentwicklung 30
Als die Regionalentwicklung laufen lernte… (R. Buchenauer) 30
Die hessischen LEADER-Regionen: Burgwald-Ederbergland (F. Ta Van) 34
Bürgerbeteiligung im hessischen Förderprogramm „Dorfentwicklung“ (W. Rinklin, J. Römer, B. Wecker) 35
HAL-Interna 38
60 Jahre Hessischer Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ - Hintergründe, Erfolge, Grenzen und Erfahrungen (R. Rüschendorf) 38
Mitgliederversammlung am 08. Mai 2020 38
Redaktionssitzung am 07.02.2020 in Gießen 39
Aufruf zum Themenheft: Digital versorgt?! 39

Zusammenarbeit im ländlichen Raum - Möglichkeit oder Notwendigkeit? (F. Warburg)

Die Zusammenarbeit einzelner Kommunen in verschiedenen Themenbereichen, ungleicher Intensität und unterschiedlichem Formalisierungsgrad ist vor dem Hintergrund sich wandelnder demografischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Gegebenheiten, steigenden Anforderungen und zunehmenden Aufgabenbereichen eines der aktuellsten Themen in der Entwicklung ländlicher Räume. Dabei ist die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) die häufigste Form dieser Verwaltungskooperationen, die in weiche und harte Kooperationsformen unterteilt werden können (BLE 2012, S. 40ff.). Von informellem Zusammenarbeiten bei Runden Tischen oder in Arbeitsgemeinschaften, über (institutionalisierte) Bürgermeisterkonferenzen, bis hin zu vertraglich geregelten Formen via Kooperationsvertrag oder rechtlich-institutionalisierten Formen wie Gemeinde-(verwaltungs-) oder Zweckverband sowie der Gründung von öffentlichen Unternehmen (z.B. Eigenbetriebe) reicht die Bandbreite möglicher Kooperationen. So werden Infrastrukturbereiche und Aufgaben der Kommunen teilweise ausgelagert. Beim Outsourcing übernehmen Unternehmen, Zusammenschlüsse und Ehrenamtliche ehemals kommunale Aufgaben, die durch die jeweilige Stadt oder Gemeinde nur schwerlich ausgeführt werden können.

Auch gibt es Unterschiede zwischen Stadt und Land. Aus einer Studie zum Thema IKZ der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) von 2012 (S. 67) geht hervor: „Städte und Gemeinden in Verdichtungsräumen kooperieren deutlich häufiger als Kommunen, mit geringeren Einwohnerzahlen in ländlichen Räumen“. Weiter heißt es, dass „zwischen ländlichen Kommunen auf Augenhöhe kooperiert [wird], bei Stadt-Umland-Kooperationen ist dies nur bedingt möglich“ (BLE 2012, S. 67). Unterteilt werden zudem unterschiedliche Kategorien in Bezug auf die Hierarchiestufen der Verwaltungen in horizontale, vertikale, gekreuzte und diagonale Kooperation. „Die horizontale Kooperation bezeichnet diejenige von Kommunen auf der gleichen Ebene, die weitaus häufigste Form der Kooperation (BLE 2012, S. 38ff.).“ Gerade „in der vertikalen Kooperation zwischen Gemeinden und Kreisen in ländlichen Räumen werden vielfältige Potenziale gesehen. So können häufig die kleinen Gemeinden einige ihrer Aufgaben mangels Personals und Know-how nicht ausführen und beauftragen den Kreis mit der Erledigung“ (ebd.; S. 39).

Das Land Hessen hat seit 2009 dem Thema interkommunale Zusammenarbeit mit seinem Kompetenzzentrum große Bedeutung eingeräumt. Das Zentrum berät und fördert die Kommunen, die sich in verschiedenen Themenbereichen auf den Weg neuer Kooperationen machen. Bisher sind laut Internetpräsenz über 300 IKZ-Projekte in ganz Hessen durchgeführt worden, u.a. eine Vielzahl von kleineren und größeren Projekten zur gemeinsamen Versorgungsinfrastruktur und Daseinsvorsorge, oder den Bereichen Jugend sowie Bauen und Wohnen, Informationstechnologie und Geodateninfrastruktur, und schließlich einige im Bereich der Gemeindeverwaltungsverbände (GVV), also der Übertragung der verwaltungsmäßigen Erledigung der den Mitgliedskommunen obliegenden Geschäfte, wie z.B. dem GVV Feldatal-Grebenau-Romrod-Schwalmtal im Vogelsbergkreis (http://www.ikz-hessen.de/projekte). Auch die komplette Auflösung bzw. freiwillige Zusammenlegung von Kommunen soll hier genannt sein. Beispiele finden sich in allen Teilen von Hessen, u.a. seit 01.01.2018 die Bildung der Stadt Oberzent im Odenwaldkreis (ehemals vier eigenständige Kommunen) oder ganz aktuell seit 01.01.2020 die Gemeinde Wesertal (ehemals zwei selbstständige Gemeinden Wahlsburg und Oberweser im Landkreis Kassel) (www.ffh.de 01.01.2020). Weitere Fusionen werden angestrebt, wie in Allendorf (Eder)/Bromskirchen im Landkreis Waldeck-Frankenberg (HNA 07.11.2019).

Die Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum (HAL) stellt in der aktuellen Ausgabe 59 der HAL-Mitteilungen (März 2020) die vielfältigen Ansätze zur Zusammenarbeit in den ländlichen Räumen vor. Politische Bestrebungen des Landes und seiner Kommunen, demografische, gesellschaftliche und ökonomische Herausforderungen sowie Meinungen und Gedanken zum aktuellen Diskurs und praktische Beispiele finden Sie in dieser Ausgabe. Wir wünschen gute Anregungen und viel Freude beim Lesen.

Ihr HAL-Redaktionsausschuss

Ballungsraum versus Ländlicher Raum? (K.-C. Schelzke)

Kommunalentwicklung in der Spannung zwischen Demografie und wirtschaftlicher Prosperität

Der weitaus größte Teil Hessens ist ländlich geprägt. Während die einen ländliche Regionen mit Natur, Platz zum Wohnen oder romantischer Idylle verbinden, denken die anderen eher an Abwanderung, schwache Infrastruktur oder Überalterung. Die „ländliche Region“ gibt es dabei nicht. So vielfältig wie die Menschen und Landschaften, so unterschiedlich sind Wirtschaftskraft, Alters- und Infrastruktur oder Kultur der ländlichen Regionen. Aber für alle gilt: Auch in Zukunft wollen Menschen dort leben und arbeiten. Der Trend zum Leben in städtischen Regionen ist vor allem bei jüngeren Menschen ungebrochen. Doch nicht in allen ländlichen Regionen ist die strukturelle Entwicklung gleich. Während manche Regionen regelrecht boomen, kämpfen andere gegen Abwanderung und Schrumpfung. Von Schrumpfung betroffen sind Regionen in Nordhessen, im Vogelsberg und im Süden des Bundeslandes (Bergstraße und Odenwald). Die Bevölkerung nimmt hier ab, da die Geburtenraten niedrig sind und immer mehr Menschen fortziehen – unter anderem, weil weiterführende Bildungsangebote fehlen und die Zahl der Arbeitsplätze am Ort zurückgeht. Weniger Einwohner und ein mangelhaftes Arbeitsplatzangebot bedeuten den Abstieg einer Region.

Der demografische Wandel in Hessen wirkt sich zwar regional unterschiedlich aus, letztlich aber sind alle Aufgabenfelder der kommunalen Daseinsvorsorge betroffen. Themen wie Bildung und Ausbildung, Arbeiten und Wohnen, Jugend und Familie, Zuwanderung und Integration, soziale Sicherung, Gesundheitswesen, kommunale Infrastruktur oder Kultur müssen in den Dorfentwicklungs- und Sicherungskonzepten mitgedacht und vernetzt werden. Viele Gemeinden haben erkannt, dass der demografische Faktor kein unabwendbares Schicksal ist, sie haben begonnen, um Zuwanderung zu werben, sie vor Ort zu organisieren. Aber sie brauchen adäquate Rahmenbedingungen, die die Zukunftsfähigkeit ermöglicht. Hier seien nur die Breitbandversorgung oder der ÖPNV beispielhaft genannt.

Was macht uns einzigartig?

Gerade die Städte und Gemeinden sind dazu aufgefordert, für ihre Situation passende Handlungsstrategien und konkrete Gestaltungslösungen zu entwickeln. Dabei gibt es keine Einheitslösungen und auch keinen Königsweg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Gestaltung zukunftsfähiger Angebote. Regelungen und Lösungen sind auf lokaler Ebene zu suchen, denn dort können die Handlungserfordernisse am verlässlichsten erkannt und am besten gebündelt werden. Kommunalentwicklung ist ein Thema für die aktive Bürgerschaft. Ein entsprechender Dialog für die Zukunftsfähigkeit ländlicher Räume wird alle lokalen und regionalen gesellschaftlichen Gruppen mit einbeziehen. Mit dem Entstehen neuer Verantwortungsgemeinschaften wird das Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Staat neu bestimmt. Insbesondere Leitbilddiskussionen und Zukunftswerkstätten sind hier erfolgreiche Formate, um die Menschen vor Ort zu Protagonisten der gemeindlichen Entwicklung zu machen. Dabei geht es nicht nur um die „Rettung“ dörflicher Strukturen, das bau- und kulturgeschichtliche Erbe oder den individuellen Charakter der Dörfer. Es gilt Alleinstellungsmerkmale, den Genius loci, zu finden bzw. herauszuarbeiten. Für die eine Gemeinde kann die Energieeffizienz gesteigert und damit eine vitale Zukunftsfrage gelöst werden. Bei der anderen Ortschaft geht es um den Erhalt der Kulturlandschaft und die Verringerung des Flächenverbrauchs. Wiederum andere müssen ihre Pfunde entdecken, mit der sie um den notwendigen Tourismus werben können.

Unsere hessischen Kommunen passen sich den verändernden Bedürfnissen der Bevölkerung an. Dazu zählt der Aufbau flexibilisierter und mobiler Infrastrukturangebote nach dem Prinzip „Das Angebot kommt zur

Nachfrage“: Einkaufsbusse, Fahrtdienste zu Rathäusern und öffentlichen Einrichtungen, die mobile Kommunalverwaltung mit Sprechstunden vor Ort – entsprechende Angebote sind in vielen Regionen auf dem Lande im Aufbau oder schon realisiert. **„Was einer alleine nicht schafft, das schaffen viele.“** Eine tragfähige Erhaltung oder Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen kann gelingen, wenn alle Kräfte im Dorf zusammenwirken. Kommune, Kirche, Vereine, Verbände und andere aktive Gruppierungen müssen gemeinsam diesen aktuellen Herausforderungen entgegentreten. Soziale Netzwerke, bürgerliches Engagement und ehrenamtliches Handeln wird die Gemeinschaft und Lebensqualität des Dorfes und des ländlichen Raumes nicht nur prägen, sondern im Wesentlichen tragen.

Ländlicher Raum hat Potenziale

Ländliche Räume sind bei allen Herausforderungen nicht (nur) ein Patient. Die Bedeutung ländlicher Regionen für Leben und Arbeiten, Wirtschaft und Kultur in Hessen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sie sind beispielsweise die Basis für die Lebensmittel- und Energieversorgung und bieten Raum für Erholung. Die ländliche Welt ist Heimat von mittelständischen Unternehmen, Handwerk, Klein- und Kleinstunternehmen sind hier zu Hause. Dörfer in der Fläche entlasten den Ballungsraum mit einer weitgehend naturnahen und sozial intakten Binnenstruktur.

Beim Tourismus, bei der Nutzung erneuerbarer Energiequellen und nachwachsenden Rohstoffen sowie bei gesunden Lebensmitteln zeigt sich die Prosperität. Die nötigen Anpassungen an den Klimawandel befördern technische und digitale Innovationen und stärken Unternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien. Ein wachsendes Bewusstsein für nachhaltige Lebensweise und Tierwohl sorgt für eine zunehmende Nachfrage nach Bioprodukten, regionalen Erzeugnissen und innovativen Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen. Attraktive ländliche Regionen brauchen aber verlässliche Rahmenbedingungen, um ihre Potenziale entfalten zu können: wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische. Dafür müssen alle an einem Strang ziehen: Bund, Länder und Gemeinden, Wirtschaft, Vereine und Gruppen wie auch Bürgerinnen und Bürger von jung bis alt.

Hessenplan 3.0

Aufgabe der Bundesregierung und der Länder ist es, zwischen Ballungsraum und ländlichen Räumen ausgleichend zu wirken und gleichwertige Chancen und Lebensverhältnisse herzustellen, damit mehr Menschen in den ländlichen Regionen bleiben wollen oder in diese zurückkehren können. Der Hessenplan war ein von Ministerpräsidenten Georg-August Zinn ab 1951 aufgestelltes umfassendes Entwicklungsprogramm für Wohnen, Soziales, Kultur, Bildung, Wirtschaft und Verkehr in Hessen. Es ging um den Wiederaufbau des Bundeslandes und die Integration von Flüchtlingen aus den ehemaligen deutschen Gebieten. Aufgrund des Erfolges des Hessenplans trat am 26. April 1965 als Nachfolger der Große Hessenplan in Kraft. Er setzte den Schwerpunkt auf den Ausbau der Infrastruktur im ländlichen Raum, etwa die Errichtung von Schulneubauten, Sportstätten und den Dorfgemeinschaftshäusern. Aus meiner Sicht ist heute ein Hessenplan 3.0 notwendig, der darauf abzielt, den ländlichen Raum zu ertüchtigen – um die Städte zu entlasten.

Kurzum: Land hat Zukunft.

"Ballungsraum versus Ländlicher Raum?" Die Probleme in den Ballungsräumen und die Herausforderungen in den ländlichen Regionen lassen sich nicht gegeneinander, sondern nur miteinander lösen. Die Kommunalentwicklung in der Spannung zwischen Demografie und wirtschaftlicher Prosperität verlangt nach einer ganzheitlichen Lösung. Beispielsweise mit der Schaffung einer Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Räume“. Gleichzeitig sollte das staatliche Fördersystem insgesamt umgestellt werden. Wir brauchen Förderung nach Bedarf! Nur wenn wir es schaffen, die ländlichen Gebiete ähnlich gut zu entwickeln wie die Ballungsräume, kann es gelingen, den Zuzugsdruck auf die Städte zu verringern und den Menschen eine Perspektive an ihrem Wohnort zu bieten.

Karl-Christian Schelzke (Geschäftsführender Direktor des Hessischen Städte- und Gemeindebundes; Vorsitzender des Kuratoriums der HAL; k-c.schelzke@hsgb.de)

Bedeutung der Interkommunalen Zusammenarbeit für die landesseitige Kommunalberatung in Haushaltsfragen (T. Hardt, C. Spandau, M. Gnädiger)

Installation einer landesseitigen Kommunalberatung in Haushaltsfragen

Im Jahr 2015 wurde in Hessen eine Stabsstelle zur landesseitigen Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen in Haushaltsfragen eingerichtet. Sie berät diejenigen Kommunen, die aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht am sog. Schutzschirm[1] – einem Kommunalen Entschuldungsfonds - teilnehmen konnten. Leitgedanke der Organisation der Stabsstelle war die Bündelung der Landeskompetenzen in Kommunalfinanzfragen. Das Land sollte als Kommunalberater fungieren. In diesem Sinne wurde die Entscheidung getroffen, die Stabsstelle beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) - und dort aufgrund der hohen politischen Bedeutung direkt auf Ebene des Staatssekretärs[2] anzusiedeln. Wegen der wichtigen Bedeutung der inter- und intrakommunalen Zusammenarbeit für das Gelingen von Konsolidierungsprozessen wurde der Leiter des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit als Stabsstellenleiter benannt. Damit wurde auf personeller Ebene sichergestellt, dass interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) einen hohen Stellenwert bei der Beratung einnimmt.[3]

Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) übernimmt seither als unabhängiger Akteur auf Ersuchen des HMdIS die operativen Beratungstätigkeiten. Ihm obliegen die interkommunal vergleichende Haushaltsanalyse sowie die Vorstellung der Ergebnisse in Workshops mit Kommunalvertretern. Auf die Ergebnisse der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜP), die in Hessen wie der LW beim Präsidenten des Landesrechnungshofs angesiedelt ist, greift er im Bedarfsfall zu. Gleichwohl wird auf eine Trennung von Beratung auf der einen Seite und Prüfung auf der anderen Seite geachtet. So klammert der LW beispielsweise vorläufige Ergebnisse aus aktuell stattfindenden ÜP-Prüfungen aus den Beratungen aus.[4] An den Beratungsgesprächen nehmen ebenfalls Vertreter aus den Kommunalreferaten des Finanzministeriums (HMdF) teil. Das erlaubt im Zuge der Workshops fundierte Auskünfte zu Fragen des Kommunalen Finanzausgleichs sowie zu kommunalen Förderprogrammen. Mitarbeiter aus der Kommunalabteilung des Innenressorts runden das Teilnehmerfeld ab. Sie beantworten Fragen rund um das Kommunalrecht. Zentral ist, dass trotz Einbindung der Kommunalabteilung des HMdIS die Beratungsaufgabe von der Finanzaufsichtstätigkeit getrennt wird. So werden aus den Gesprächen z.B. keinerlei Informationen an die für die jeweilige Kommune zuständige Finanzaufsicht weitergegeben.[5]

Weiterentwicklung der Haushaltsberatung zum Beratungszentrum

Seit Mitte April 2019 werden, einer Vereinbarung aus der Koalitionsvereinbarung aus 2018 folgend, auch Beratungen für die (noch) rund 80 Schutzschirmkommunen angeboten. Diese Beratungen erfolgen aufgrund

---

[1] Zum Kommunalen Schutzschirm vgl. exemplarisch Keilmann, Duve, Gnädinger, Praxisbericht zur Umsetzung des Kommunalen Schutzschirmes in Hessen, in: Verwaltung & Management 3/2013, S. 115-122.

[2] Zunächst bei Staatssekretär Koch, nunmehr bei Staatssekretär Dr. Heck.

[3] Vgl. Spandau / Gnädinger, Mehrwert durch Dialog und Beratung in: Innovative Verwaltung 1-2/2019, S. 42-44.

[4] Vgl. Wallmann, Landesseitige Kommunalberatung zur Haushaltskonsolidierung, in: Der Gemeindehaushalt 10/2016, S. 221-224.

[5] Vgl. Koch, Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen in Fragen der Haushaltspolitik hat Arbeit aufgenommen, in: KPV Hessenbrief 04/2015, S. 6. Eine Ausnahme von dieser Regel gibt es mittlerweile bei den Gesprächen mit Schutzschirmkommunen oder Kommunen, die eine Aussetzung des Hessenkassenbeitrages beantragen. Hier nehmen abweichend vom sonstigen Vorgehen die Regierungspräsidien an den Gesprächen teil. Für die Schutzschirmkommunen sind die Regierungspräsidien sogar die unmittelbare Aufsicht.

des geschlossenen Schutzschirmvertrages in besonders enger Abstimmung mit dem für die Schutzschirmkommunen zuständigen HMdF. Eine weitere Zusatzaufgabe ist die Beratung von Kommunen, die eine Stundung des Eigenbeitrages zur Hessenkasse als unvermeidlich ansehen.

Die an der Beratung teilnehmenden Kommunen (sie steht Städten und Gemeinden und den Landkreisen kostenfrei zur Verfügung) profitieren neben der kompetenten Beratung von einer weiteren monetären Unterstützung des Innenministeriums: Da nicht jeder Sachverhalt mit haushaltswirtschaftlicher Relevanz in dem zeitlich begrenzten Zeitraum des Beratungsgesprächs aufgeklärt werden kann, hat das Innenministerium eine Förderrichtlinie geschaffen, die eine finanzielle Förderung einer Beratung durch ein externes Beratungsunternehmen in Form einer Anteilsfinanzierung beinhaltet. Die Förderrichtlinie sieht ein sehr unbürokratisches und sehr kommunalfreundliches Antrags- und Bewilligungsverfahren vor. Aufgrund des erweiterten Beratungsauftrages hat die bisherige Stabsstelle für die Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen die neue Bezeichnung „Kommunale Beratungsstelle – Partner der Kommunen“ erhalten. In dieser Beratungsstelle werden sämtliche Beratungskapazitäten in Finanzfragen gebündelt. Integriert ist neuerdings insbesondere auch das seit Jahren in Hessen bekannte Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit und zudem ein sog. Förderlotse, der Kommunen, Vereinen, Privatpersonen sowie Wirtschaftsunternehmen auf deren Anfrage hin Fördermöglichkeiten aus Förderprogrammen von Land, Bund und Europäischer Union aufzeigen und die konkreten Ansprechpartner der einzelnen Förderprogramme benennen kann.

Das Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit wurde im November 2009 gemeinsam durch das Land Hessen und die kommunalen Spitzenverbände Hessischer Städte- und Gemeindebund, Hessischer Städtetag und Hessischer Landkreistag gegründet. Das Land Hessen hatte die Aufgaben des Kompetenzzentrums zunächst von 2009 bis Ende 2012 vertraglich auf die Kommunalen Spitzenverbände übertragen. Ein Steuerungsausschuss bestehend aus dem Präsidenten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes als Vorsitzendem, den Geschäftsführenden Direktoren und den Direktoren der Spitzenverbände sowie dem Geschäftsführer des Kompetenzzentrums stellte die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Arbeit des Kompetenzzentrums sicher. Das Kompetenzzentrum arbeitete darüber hinaus inhaltlich eng mit der Kommunalabteilung im Hessischen Innenministerium zusammen. Seit dem 01. Januar 2013 lag die Trägerschaft des Kompetenzzentrums beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Zu den Aufgaben des Kompetenzzentrums, das nunmehr mit der Stabsstelle zur Haushaltsberatung zur Kommunalen Beratungsstelle – Partner der Kommunen“ verschmolzen ist, gehören insbesondere

- Strategische und inhaltliche Arbeit zur Interkommunalen Zusammenarbeit in Hessen,
- Beratung hessischer Kommunen in allen Fragen der Interkommunalen Zusammenarbeit,
- Erstellen und Sammeln von Informationsmaterial über Grundlagen und Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit,
- Vorbereitung und Durchführung von Informationsveranstaltungen, insbesondere zur Einbindung der Bürger und der kommunalpolitischen Gremien,
- Erstellen von Broschüren, Leitfäden und Publikationen.

Das Eingehen einer Interkommunalen Kooperation kann unter bestimmten Voraussetzungen[6] auch monetär durch das Land Hessen gefördert werden. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 hat das Hessische Innenministerium seit 2008 insgesamt 322 Kooperationen mit jeweils mehreren teilnehmenden Kommunen mit einem Gesamtbetrag von nahezu 23 Mio. Euro gefördert. Förderungen von bis zu 100.000 Euro sind vorgesehen, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent in dem Bereich, der künftig in Kooperation mit anderen Kommunen durchgeführt wird, dargestellt werden können[7].

[6] Der Abruf der Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit ist unter der Webpräsenz des Kompetenzzentrums (http://www.ikz-hessen.de/) möglich.

[7] Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 2. Dezember 2016, (Az.: IV 5 – 3 v 03.01), Nr. 3.6.

Inhalte der Haushaltsberatung

Jede Beratung ist anders. Insofern gibt es auch Unterschiede bei den Schwerpunkten. Die strukturell und sozioökonomisch bedingten Besonderheiten jeder Kommune werden berücksichtigt. Trotz der Individualität gibt es einzelne Felder, die standardmäßig im Vorfeld jeder Analyse untersucht werden und die in den meisten Gesprächen eine Rolle spielen. So wird als ein Herzstück der Analyse der Haushaltsplan auf Ebene einzelner Produktbereiche (Aufgabenbereiche) einer Analyse auf interkommunale Auffälligkeiten unterzogen. Diese werden in Bezug auf ihre Ursachen (etwa Ineffizienzen, Prioritätensetzungen, Verbuchungskorrekturen) durchleuchtet. Daneben gibt es weitere Bereiche, die standardmäßig beleuchtet werden (s. Abb. 1).

Abbildung 1: Instrumentenkasten der Haushaltsberatung

Insbesondere wird mit der Haushaltsberatung ebenfalls der Personaleinsatz vor dem Hintergrund der absehbaren demographischen Entwicklungen (Bevölkerungszahl und Altersstruktur) eingeordnet. Für jede Kommune wird eine Fluktuationspotentialanalyse erstellt. Es soll hierdurch deutlich werden, welche Mitarbeiter der Kommune in den nächsten 15 Jahren altersbedingt in den Ruhestand ausscheiden und welche Aufgaben diese Mitarbeiter aktuell wahrnehmen. Auf diesem Fundament können sich die kommunalen Entscheider ein Bild machen, ob die Aufgaben der Ausscheidenden auch künftig selbst wahrgenommen werden sollen (dann ist u.a. die Gewinnung neuer / Weiterentwicklung vorhandener Mitarbeiter gefragt) oder mit anderen Kommunen gemeinsam in IKZ wahrgenommen werden können. Wenn hingegen gewartet wird, bis die Mitarbeiter ausscheiden, ist es zu spät über IKZ nachzudenken. Derartige Überlegungen brauchen eine Vorlaufzeit. Am Anfang von IKZ-Überlegungen sind insofern Fluktuationspotentialanalysen hilfreich.

Die interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen bietet die Möglichkeit, wirtschaftliche Größenvorteile über Skaleneffekte zu realisieren: Der Grundaufwand für das Vorhalten von Fachwissen in den einzelnen Aufgabenbereichen muss nicht in jeder einzelnen Kommune gesondert, beispielsweise durch Fortbildungen, vorgehalten werden. Darüber hinaus führt die Bearbeitung mehrerer gleichartiger Geschäftsvorfälle zu Lern- und Erfahrungseffekten, erhöhter Prozesssicherheit sowie der Möglichkeit der Spezialisierung. Durch die Schaffung von größeren Einheiten kann weiterhin eine Steigerung der Attraktivität von zu besetzenden Stellen ermöglicht werden. Zudem lassen sich darüber, dass mehrere Beschäftigte für eine Aufgabe eingesetzt werden, Vertretungsmöglichkeiten besser realisieren.[8]

Interkommunalen Zusammenarbeit nach Aufgabenbereichen

Sofern sich bei der Analyse der Produktbereiche (PB) eine interkommunale Auffälligkeit zeigt, kann im Einzelfall IKZ ein Weg sein, um die Situation zu verbessern. Natürlich gibt es dabei klassische Aufgabenbereiche für die IKZ. Das wird auch beim Blick auf die seitens des Landes bis zum 31. Dezember 2019 monetär geförderten 322 Kooperationen deutlich (s. Abb. 2). Die meisten geförderten Kooperationen entfallen auf den Produktbereich der Inneren Verwaltung. Der Produktbereich ist geprägt durch eine hohe IKZ-Tauglichkeit. Ein Großteil der erbrachten Leistungen ist grundsätzlich – teils eingeschränkt durch örtliche Gegebenheiten – in Interkommunaler Zusammenarbeit erbringbar. Klassische Förderbereiche innerhalb des Produktbereiches sind Kooperationen bei der Finanz- oder Personalverwaltung sowie die Zusammenlegung von Baubetriebshöfen.

[8] *Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaften, Konsolidierungsbuch, unter https://rechnungshof.hessen.de/infothek/konsolidierungsbuch [Zugriff am 10.01.2020]*

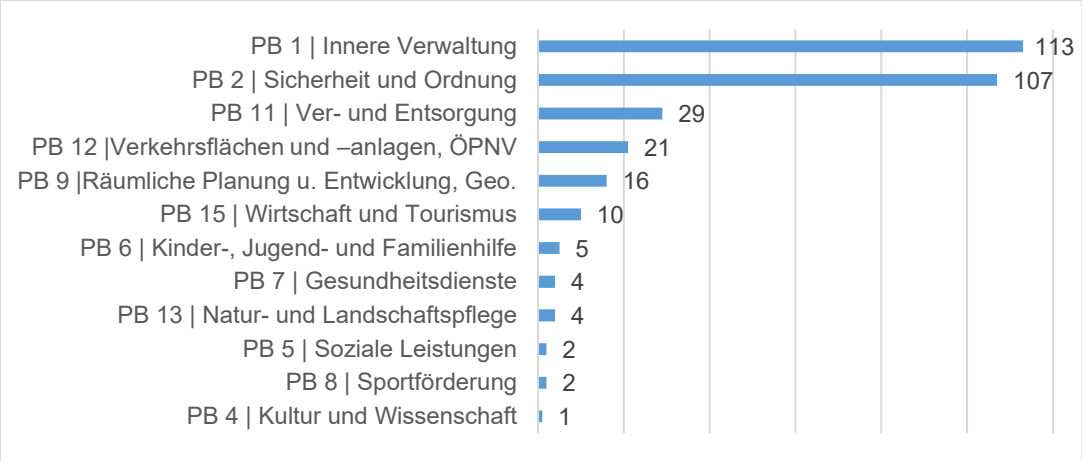


Abbildung 2: Geförderte IKZ-Kooperationen nach Produktbereichen bis Ende 2019 (Hinweis: Einzelne Kooperationen waren keinem speziellen Produktbereich zuordenbar und wurden daher nicht aufgeführt)

Der Produktbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist ebenfalls für seine reichhaltigen Möglichkeiten für interkommunale Kooperationen bekannt. Ein Beispiel sind Feuerwehrzusammenlegungen in der Form der intrakommunalen Zusammenarbeit, mithin die Zusammenführung von Ortsteilfeuerwehren. Weiterhin sind innerhalb des Produktbereiches gemeinsame Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirke oder auch ein gemeinsamer Polizeidienst als Formen der IKZ gängig. Mehrere interessante Erscheinungsformen finden sich auch in den Produktbereichen Ver- und Entsorgung (PB 11) sowie bei den Verkehrsflächen, -anlagen und ÖPNV (PB 12). So gibt es im Produktbereich 11 Kooperationen bei der Breitbandversorgung, bei erneuerbaren Energien oder im Bereich Klärschlammverwertung. Im Produktbereich 12 sind es vor allem die gemeinsamen Straßenkataster, bei denen in der Vergangenheit interkommunale Kooperationen seitens des Landes gefördert wurden. Neben den o.g. Produktbereichen mit besonders vielen geförderten IKZ-Projekten gibt es aber auch in anderen Aufgabenbereichen lohnenswerte IKZ-Projekte, die bereits durch das Land gefördert wurden: Interessant und mehrere Male in Hessen anzutreffen sind beispielsweise Kooperationen bei der Gesundheitsversorgung (PB 7), bei der Geodateninfrastruktur (PB 9) oder bei der Holzvermarktung (PB 13) und beim Tourismus (PB 15).

Thorsten Hardt (Referatsleiter beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden, thorsten.hardt@hmdis.hessen.de), Claus Spandau (Leiter des Kommunalen Beratungszentrums – Partner der Kommunen, Wiesbaden, c.spandau@ikz-hessen.de), Dr. Marc Gnädinger (Referatsleiter beim Hessischen Rechnungshof, Darmstadt, marc.gnaedinger@rechnungshof.hessen.de).

Finanzielle Rahmenbedingungen für Kommunen im ländlichen Raum (U. Keilmann, M. Gnädiger, F. Koob)

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Ländlicher Raum als ländlicher (T)raum?

Die Auswirkungen des demografischen Wandels, die zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft, die medizinische Versorgung vor Ort und ein geändertes Mobilitätsverhalten: Die vier aufgeführten Schwerpunkte stehen exemplarisch für eine Vielzahl von Herausforderungen, die zu Beginn des neuen Jahrzehntes bestehen und die öffentliche Diskussion prägen. Ein maßgeblicher Akteur bei diesem Prozess sind die Kommunen. Zu ihnen haben die Bürger regelmäßig mehr direkte Kontakte als zur Staatsverwaltung. Sie fungieren als Berührungspunkt zwischen Bürgern und Verwaltung. Ausgehend von den skizzierten Herausforderungen ist festzustellen, dass die zukünftige Entwicklung vor allem für kleinere Kommunen und Kommunen im ländlichen Raum von existentieller Bedeutung ist. Dabei ist die Betroffenheit von kleineren Kommunen im bundesweiten Vergleich kein Sonderfall und bezogen auf die Siedlungsstruktur in Hessen kein Einzelfall. Von den 418 kreisangehörigen Kommunen in Hessen unterschreiten mit 204 Städten und Gemeinden rund die Hälfte der Kommunen eine Einwohnerzahl von 7.500 Einwohnern. Zum Stichtag 30. Juni 2019 gibt es unter ihnen sogar 44 Kommunen, die weniger als 3.000 Einwohner zählen.[9] In der Praxis zeigt sich, dass nur wenige

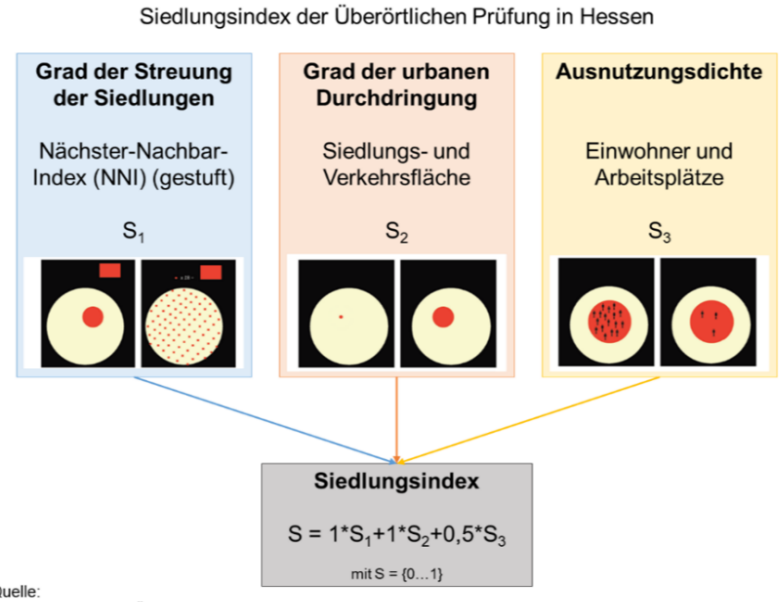
[9] *Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Gemeinden und Bevölkerung am 30. Juni 2019.*

Kommunen im ländlichen Raum aufgrund von beispielsweise hohen Gewerbesteuereinnahmen als finanziell leistungsstark zu bewerten sind. Über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) erhalten Kommunen im ländlichen Raum eine Sonderförderung, um Standortnachteile auszugleichen und das Ziel des Erhalts von gleichwertigen Lebensverhältnissen zu forcieren. Finanzielle Handlungsspielräume sind die Voraussetzung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung. Ansonsten mutiert das Bild eines intakten ländlichen Raumes auf mittlere Sicht zum ländlichen Traum.

Siedlungsstruktur und ihre monetären Folgen

Der Begriff des ländlichen Raums ist aus der politischen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Natürlich ist nicht jede ländliche Gemeinde als zersiedelt einzustufen. Ländlicher Raum und Zersiedlung sind nicht synonym zu verstehen. Gleichwohl gibt es ein hohes Überschneidungsmaß. Daher überrascht es umso mehr, dass bislang selbst im bundesweiten Maßstab kein objektiver Indikator bekannt war, der misst, ob eine Kommune als zersiedelt oder als zentriert zu klassifizieren ist. Dabei ist die Frage nach der Zuordnung vor allem in Bezug auf die finanziellen Rahmenbedingungen, die einen Handlungsspielraum für Investitionen in die örtliche Infrastruktur ermöglichen, unabdingbar. Auf den ersten Blick ist es eine banale Feststellung: Große Flächen, geringe Bevölkerungsdichte und verstreute Ortsteile stellen gerade kleinere Gemeinden vor große Herausforderungen (u.a. lange Wegstrecken von Wasser- und Abwasserleitungen, großes Straßennetz, Unterhalt mehrerer Feuerwehrgerätehäuser). Auf den zweiten Blick offenbart sich jedoch, dass der Grad der Zersiedlung nicht nur über eine einzige Messzahl erfasst werden kann.

Zersiedlung ist ein mehrdimensionales Phänomen: Die Siedlungsstruktur objektiv zu beurteilen ist ein komplexes Unterfangen, da sich immer wieder Beispiele dafür finden lassen, dass die betrachtete Fläche sowie die Anzahl der Ortsteile auffällig sind, jedoch eine Kommune nicht per se als zersiedelt deklariert werden kann. Diese Komplexität ist als Grund dafür aufzuführen, dass es bislang nicht gelungen war, den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die konkreten kommunalen Finanzbedarfe valide zu bestimmen. Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) hat sich dieser Fragestellung angenommen. Sie hat die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen aller hessischer Kommunen analysiert und darauf aufbauend Cluster definiert. Einmal mehr wurde dabei klar, dass heterogene Siedlungsstrukturen nicht eindimensional erfasst werden können.



Quelle:
Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. mit Grafiken aus Jaeger et al. (2015).

Abbildung 1: Indikatoren zur Ermittlung des Siedlungsindex

Der entwickelte Siedlungsindex, die Messgröße zur Darstellung der Siedlungsstruktur einer Kommune, umfasst drei Indikatoren, welche in die Berechnung einfließen:

- Erster Indikator ist der Grad der Streuung der Siedlung, der den mittleren Abstand der Ortsteile voneinander misst.
- Der zweite Indikator misst den Grad der urbanen Durchdringung, der den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Verhältnis zur Gesamtfläche der Gemeinde definiert.
- Der dritte Indikator umfasst die Ausnutzungsdichte, beschreibt somit das Verhältnis von Einwohner- und Arbeitsplatzdichte zur Siedlungs- und Verkehrsfläche und stellt dar, wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird.

Daraus errechnet sich der Siedlungsindex, ein Wert zwischen 0 und 1. Um eine transsparente Darstellung zu ermöglichen, wurde dieser in vier Kategorien (Cluster) eingeteilt:

- C1 zentriert: Wert von 0 bis unter 0,3
- C2 eher zentriert: Wert von 0,3 bis unter 0,5
- C3 eher zersiedelt: Wert von 0,5 bis unter 0,7
- C4 zersiedelt: Wert zwischen 0,7 und 1

Nachstehende Ansicht zeigt die Einteilung der hessischen Städte und Gemeinden in die Cluster. Auffällig ist, dass das mathematische Modell das bislang rein intuitiv vermutete Bild bestätigt. Im Osten und Nord-Westen des Landes oder auch im südlichen Odenwaldkreis sind in der Mehrzahl (eher) zersiedelte Kommunen zu finden. Im Ballungsraum Rhein-Main rund um Frankfurt am Main liegen dagegen hauptsächlich (eher) zentrierte Kommunen.

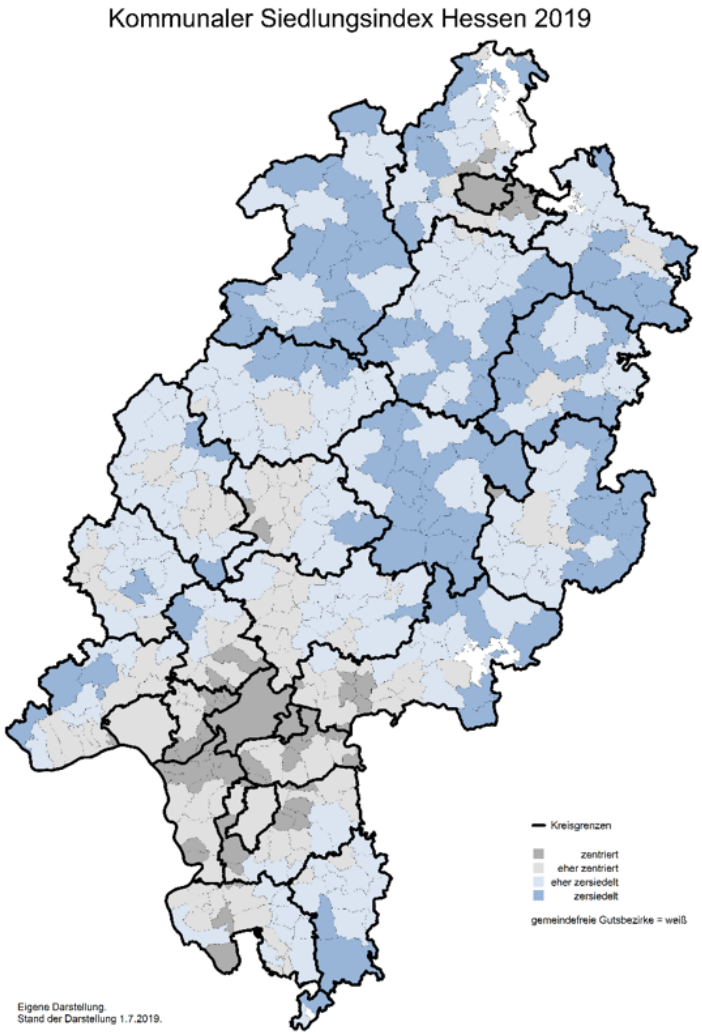


Abbildung 2: Kommunaler Siedlungsindex Hessen

Aufbauend auf den Erkenntnissen zur Zersiedlung stellte sich die Frage, ob mit der Siedlungsstruktur nachweislich (negative) Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt feststellbar sind.

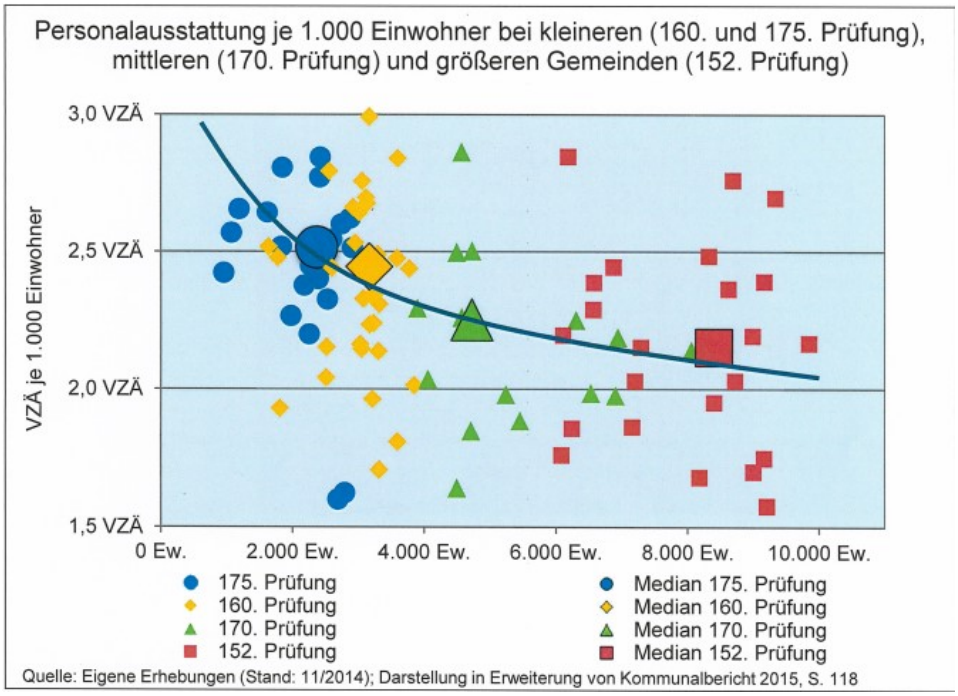
In Bezug auf den Gesamthaushalt konnte kein statistischer Zusammenhang nachgewiesen werden. Dies ist insofern schlüssig, als dass der zu erreichende Haushaltsausgleich gesetzlich vorgegeben und somit für alle Kommunen – unabhängig der Einwohnerzahl und der Siedlungsstruktur – verbindlich ist. Dennoch konnte am Ende bestätigt werden, dass zersiedelte Gemeinden in spezifischen und einzelnen Aufgabenbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge besondere Belastungen zu tragen haben.

Bei der Überprüfung, ob die Defizite in einigen Aufgabenbereichen auf die Siedlungsstruktur einen Einfluss haben, konnte für den Aufgabenbereich des Brandschutzes, der Unterhaltung von Gemeindestraßen und der Bürgerhäuser ein statistisch signifikanter und kausaler Zusammenhang festgestellt werden. In den drei genannten Aufgabenbereichen stiegen die Jahresfehlbeträge mit zunehmendem Zersiedlungsgrad an.

Nachteile kleiner Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung

Kleinere Kommunalverwaltungen haben bei der Aufgabenwahrnehmung wirtschaftliche Nachteile. Betrachtet man die Allgemeine Verwaltung von Kommunen in Hessen so zeigt sich, dass der Personalschlüssel von Mitarbeiter je 1.000 Einwohner desto höher ausfällt, je kleiner die Gemeinde ist.

Abbildung 3: Personalausstattung je 1.000 Einwohner



Aus den bisher durchgeführten Prüfungen lässt sich das Ergebnis ableiten, bei wie vielen Einwohnern ein optimaler Personaleinsatz im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (Personal, IT, Finanzen, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung) erreicht werden kann. Diese, den Personaleinsatz optimierende Einwohnerzahl, liegt bei über 8.000 Einwohner.

Dies ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen. Zum einen muss eine Kommunalverwaltung eine personelle Mindestausstattung vorhalten, um neben der Vor- und Nachbereitung von Vorgängen auch Sprechstunden für Bürger anbieten und eine Vertretungsregelung sicherstellen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Vier-Augen-Prinzip in der Verwaltung abzustellen. Zum anderen sind die fachlichen Anforderungen nicht von der Personalausstattung der Verwaltung abhängig. Kleinere Kommunen haben bei vergleichbaren Aufgaben das gleiche Fachwissen vorzuhalten. Je größer die Verwaltungseinheit ausfällt, desto höher fällt der Grad der Spezialisierung aus, sodass Synergien bei der Aufgabenwahrnehmung genutzt und der Personalschlüssel in der Praxis niedriger ausfallen kann.

Interkommunale Zusammenarbeit bis hin zur Fusion

Unter 8.000 Einwohnern bestehen Größennachteile bei der Allgemeinen Verwaltung. Diese Feststellung wirft die Frage auf, ob eine Kommune von sich aus Lösungsansätze verfolgen kann, um den bestehenden Größennachteil auszugleichen. Ein Ansatzpunkt zur Abmilderung der Größennachteile ist eine Forcierung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Durch die Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen mit umliegenden Kommunen können Synergieeffekte genutzt werden. Vor allem die Aufgabenbereiche der Personal- und Finanzverwaltung aber auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe oder als gemeinsamer Ordnungsbehördenbezirk sind beispielhaft zu nennen. Regelmäßig können hier neben einer besseren organisatorischen Aufgabenwahrnehmung auch Planstellen eingespart werden.

Um wirtschaftliche Strukturen der Kommunalverwaltung zu erreichen, kann die Bergung des IKZ-Potentials den Größennachteil ausgleichen. Für kleinere Kommunen kann als weiterer Schritt auch eine freiwillige Zusammenlegung – eine Fusion von zwei oder mehr Kommunen – als Option in die Abwägung mit einbezogen werden. Die freiwillige Fusion ist ein großer Schritt für alle Beteiligten, der sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen auswirkt. Der Erfolg einer Gemeindefusion hängt maßgeblich von einer vorausschauenden Projektplanung, der Einbeziehung aller Beteiligten sowie einer auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmten Kommunikation und einer zielführenden Öffentlichkeitsarbeit ab. Grundsätzlich bietet sich, wenn eine freiwillige Fusion angestrebt wird, die Vorgehensweise in nachstehend dargestellter Abbildung als Orientierung an. Hierbei sind die zentralen Meilensteine eines Fusionsprozesses dargestellt, wobei die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Schritte auch variieren kann.

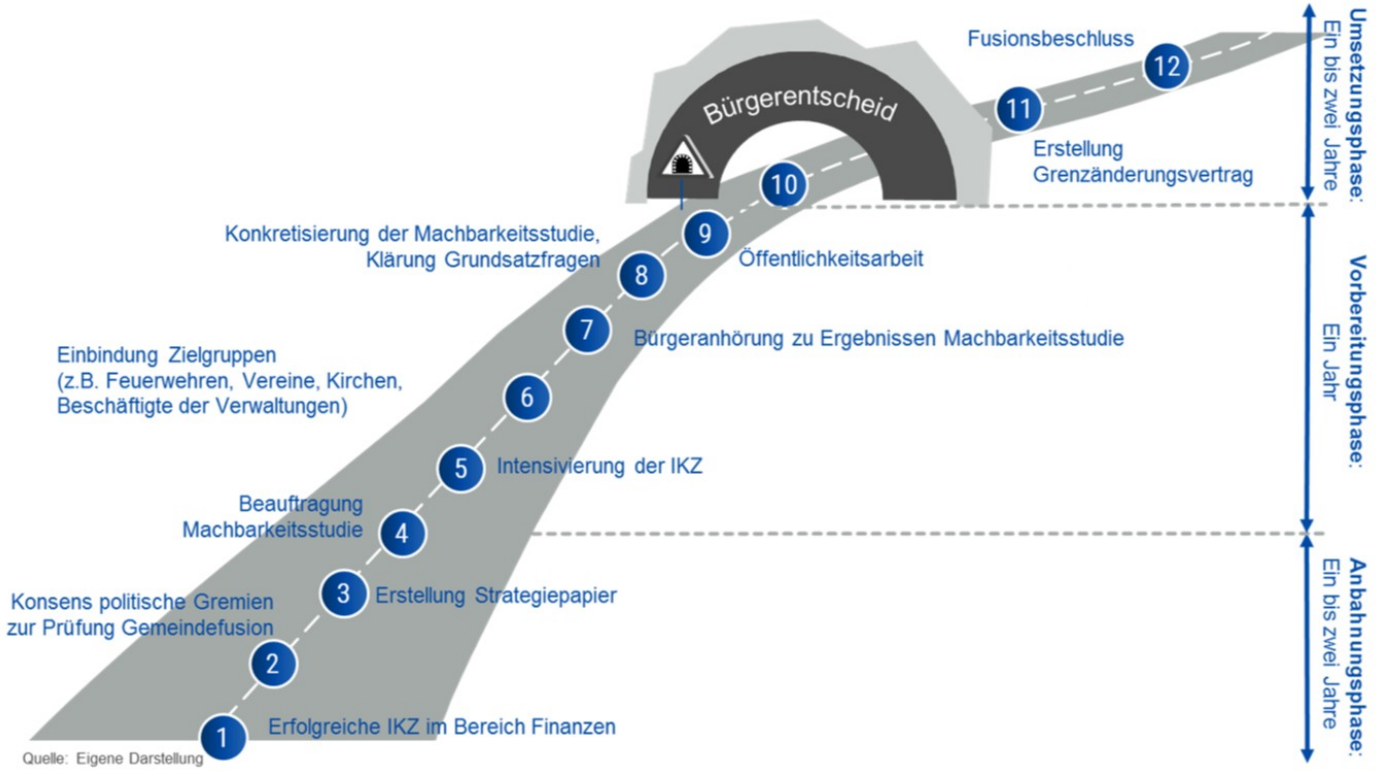


Abbildung 4: Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion

Fusionen sind ein freiwilliger Schritt. Sie können nur innerhalb der Kommune angestoßen werden. Das Land Hessen hat gleichwohl Anreize für freiwillige Gemeindefusion geschaffen. Neben der Finanzierung von Machbarkeitsstudien, können fusionierte Kommen eine Entschuldungshilfe des Landes in Anspruch nehmen, in Folge derer bis zu 46% der Kernhaushaltsschulden abgelöst werden. Weiterhin wird eine Erhaltungs- und Investitionsförderung ausgezahlt, um die örtliche Infrastruktur den neuen Gegebenheiten bedarfsgerecht anzupassen. Hierdurch kann eine Stärkung der fusionierten Infrastruktur finanziert werden.

Weiterführende Literatur

- Erläuterungen zu den Grenzen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der allgemeinen Verwaltung bei Kommunen unter 8.000 Einwohnern: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013, zugleich Landtag, Drucksache 18 / 7663, S. 74 ff.
- Ergänzende Informationen zur Darstellung und Messung der Siedlungsstruktur sowie zu weiteren Erläuterungen des Siedlungsindex: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018): Kommunalbericht 2018, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 6812, S. 78 ff.
- Informationen zur Interkommunalen Zusammenarbeit und der freiwilligen Gemeindefusion einschließlich des Verfahrensmodells eines Fusionsprozesses: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2019): Kommunalbericht 2019, zugleich Landtag, Drucksache 20 / 1309, S. 154 ff.

Dr. Ulrich Keilmann (Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen), Dr. Marc Gnädinger (Leitung Grundsatzreferat), Ferdinand Koob (Sachbearbeiter im Grundsatzreferat; Poststelle@uepkk.hessen.de).

Zur Zukunft der Struktur der kommunalen Selbstverwaltung im ländlichen Raum (M. Dittrich)

„Die örtliche Gemeinschaft soll […] ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten.“[10]

Gerade die ländlichen Kommunen in Hessen stehen seit einigen Jahren vor großen Herausforderungen, verursacht durch den gesellschaftlichen und demographischen Wandel, die Anziehungskraft der städtischen Ballungsräume und begleitet von engen bis kaum vorhandenen finanziellen Spielräumen. Um vor diesem Hintergrund die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden – und damit die kommunale Selbstverwaltung – für die Zukunft zu gewährleisten, werden seit einiger Zeit auch in Hessen wieder verstärkt die Leistungsfähigkeit der Verwaltungseinheiten und deren territorialen Zuschnitte in den Blick genommen. Neben der Zunahme und Förderung verschiedener Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) gibt es erstmals seit der Gebietsreform in den 1970er Jahren wieder (freiwillige) Gemeindefusionen im Hessen. Sind solche Territorialreformen der richtige Weg, um die kommunale Selbstverwaltung zukunftsfähig zu machen?

Kommunalstruktur: Ausgangslage

50 Jahre ist es nun her, dass in Hessen die „heiße Phase“ der Gebietsreform begann. Nachdem 1967 der damalige Ministerpräsident Georg-August Zinn mit einer Regierungserklärung die Umsetzungsphase der kommunalen Gebietsreform eingeleitet hatte, reduzierte sich während einer ersten „Orientierungsphase“ die Zahl der Gemeinden durch von der Landesregierung finanziell unterstützte freiwillige Zusammenschlüsse von 3.642 (1969) auf 1.233 (1971).[11] Der Freiwilligkeitsphase schlossen sich zwangsweise Zusammenschlüsse an, bei deren Ende 1977 sich die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden auf 416 verringert hatte. Damit zählt Hessen neben Nordrhein-Westfalen und dem Saarland zu den (westdeutschen) Bundesändern, in denen die Gebietsreform seinerzeit am weitesten ging, da das Prinzip der Einheitsgemeinde – im Gegensatz zu den Ämter- oder Verbandsgemeindemodellen, etwa in Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz – durchgesetzt wurde. Das wird gerade auch beim Blick auf die Einwohnerzahlen der seinerzeit neu geschaffenen Verwaltungseinheiten deutlich: Vor der Reform hatten noch 1.835 Gemeinden in Hessen weniger als 1.000 Einwohner (1968), 1977 war es nur noch eine; die durchschnittliche Einwohnerzahl stieg von 1.378 auf 9.638.[12]

Nach der Gebietsreform blieb die „Streuungsbreite“ der Gemeindegrößen in Hessen im Vergleich zum Saarland und zu Nordrhein-Westfalen jedoch größer, die interregionalen Unterschiede blieben „ein wesentliches Kennzeichen der hessischen Raumstruktur“[13, 14], tendenziell stehen den größeren südhessischen eine Vielzahl kleinerer Gemeinden in Nordhessen gegenüber:[15] Zwar gibt es seit 2018 in Hessen keine Gemeinde mit unter 1.000 Einwohnern mehr, aber immerhin noch 118 Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern und 134 mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern. Damit haben über die Hälfte der 423 Städte und Gemeinden in Hessen

---

[10] *Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 11, 266, 275 f.*
[11] *Hessischer Minister des Innern (Hrsg.) 1977: Hessen. Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform (S. 36).*
[12] *ebd. (S. 69/70).*
[13] *Pletsch, Alfred 2003: Bausteine der hessischen Identität. In: Heidenreich, Bernd/Böhme, Klaus (Hrsg.): Hessen. Land und Politik (S. 36).*
[14] *Siedentopf, Heinrich 1999 in: Regionalversammlung Mittelhessen/Regierungspräsidium Gießen (Hrsg.): Aufbau der staatlichen und kommunalen Verwaltung in Hessen (S. 7).*
[15] *Bevölkerung/Bevölkerungsdichte der drei hessischen Regierungsbezirke: Regierungsbezirk Darmstadt 3,9 Mio. Einwohner/534 Einwohner/km²; Regierungsbezirk Gießen 1,05 Mio. Einwohner/194 Einwohner/km²; Regierungsbezirk Kassel 1,2 Mio. Einwohner/147 Einwohner/km²; Quelle: Hess. Statistisches Landesamt (Zahlen für 31.12.2017).*

weniger als 10.000 Einwohner, in denen allerdings nur 1,35 Mio. der 6,25 Mio. Einwohner Hessens leben. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der hessischen Gemeinden liegt bei 14.800 Einwohnern.[16]

Aktuelle Entwicklungen

Der demographische und gesellschaftliche Wandel im ländlichen Raum mit dem Rückgang und der (Über-) Alterung der Bevölkerung beeinflusst nicht nur die Versorgungs- und Gewerbestrukturen (z. B. Schließung von Banken und Nahversorgern; Arbeitsplatzangebot, etc.) oder bspw. den Immobilienmarkt (Leerstände, Preisverfall), sondern auch die Bedingungen zur Bereitstellung kommunaler Infrastruktur (z. B. medizinischer Versorgung, Bildungseinrichtungen, öffentlicher Nahverkehr) und wird von einer Krise der Kommunalfinanzen begleitet, die durch aus dem Bevölkerungsrückgang resultierende Einnahmeverluste noch verstärkt wird. Gleichzeitig wachsen die Anforderungen an kommunales Verwaltungshandeln (Stichworte: Digitalisierung, Professionalisierung). Vor diesem Hintergrund fördert das Land Hessen seit einigen Jahren verstärkt die interkommunale Zusammenarbeit, ab 2008 wurden entsprechende Rahmenvereinbarungen, Förderrichtlinien und eine eigenes Beratungszentrum eingerichtet.[17] Seit der Legislaturperiode 2013 spielen verstärkt auch „ganzheitlichere Formen der Verwaltungszusammenarbeit", insbesondere für Kommunen mit bis zu 7.500 Einwohnern, eine größere Rolle, womit sowohl die Bildung von Gemeindeverwaltungsverbänden (inzwischen sechs[18]) als auch die freiwillige Fusion von Kommunen unterstützt werden.[19] Erstmals seit der Gebietsreform in den 70er Jahren führte dies in Hessen zu den beiden – freiwilligen – Zusammenschlüssen von Beerfelden, Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zu Oberzent (2018) und von Oberweser und Wahlsburg zu Wesertal (2020). Bislang wird durch das Land Hessen jedoch ausdrücklich keine neue Gebietsreform „von oben" angestrebt.

Gebietsreform als Erfolgsmodell?

Vor 50 Jahren begann in Hessen nicht nur die „heiße Phase" der Gebietsreform. Vor 50 Jahren – im Jahr 1969 – erschien auch Frido Wageners „Neubau der Verwaltung" als eine maßgebende verwaltungswissenschaftliche Grundlagenarbeit für die seinerzeit in allen westdeutschen (Flächen-) Bundesländern auf der politischen Agenda stehenden Funktional- und Territorialreformen. Ein Blick in Wageners Werk scheint auch – oder gerade – heute bei der Frage zukunftsfähiger Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung angebracht. Denn Wagener führt zwei gleichberechtigte (!) Maßstäbe für die Bewertung der „Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger" ein: die Effektivität und den Integrationswert. Unter dem „technischen" Maßstab der Effektivität fasst Wagener messbare Kriterien wie die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und die Leistungsfähigkeit (Effektivität i.e.S.) für die Beurteilung eines optimalen Verwaltungsaufbaus zusammen. Gleichberechtigt stellt er der Effektivität zusätzlich den „politischen" Maßstab des Integrationswertes zur Seite, der eher „weiche" Kriterien wie die Festigung der Demokratie, Zusammengehörigkeitsgefühl und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung sowie die Sicherung von Rechtmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit, also die Legitimität des Verwaltungshandelns, umfasst.[20]

Blickt man heute mit Wagener Maßstäben auf die Gebietsreformen der Vergangenheit, ist festzustellen, dass die territorialen Neuordnungen vor 50 Jahren – wie auch die neuen Bestrebungen zu freiwilligen Fusionen und verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit heute – vor allem den Zielen der Optimierung der Verwaltungseffizienz und der Einspareffekte geschuldet waren und sind, während andere „Wirkungsdimensionen" – wie etwa die Stärkung von Bürgernähe und Integrationskraft oder die Stärkung der kommunalen Autonomie

---

[16] *Hessisches Statistisches Landesamt (2018): Statistische Berichte. Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 30. Juni 2018.*

[17] *http://www.ikz-hessen.de*

[18] *http://www.ikz-hessen.de/sites/default/files/dokumente/Vortrag-1_Reusch-Demel_Der-Gemeindeverwaltungsverband_Die-freiwillige-Fusion-im-Ueberblick.pdf*

[19] *vgl. Koalitionsvereinbarungen 2009, 2013, 2018; https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/weiterer-meilenstein-auf-dem-weg-zur-gemeindefusion*

[20] *Wagener, Frido 1969: Neubau der Verwaltung.*

– in der Debatte eher ausgeblendet wurden.[21] Erstaunlicher Weise fällt aber gerade auch für den Bereich der Wirtschaftlichkeit auf, dass ausgerechnet in den Bundesländern, in denen die Gebietsreformen seinerzeit am weitesten gingen, auch die Kommunalverschuldung (in Hessen bis zur Entschuldung der kommunalen Kassenkredite durch das Programm Hessenkasse 2018/19) am höchsten ausgefallen ist, während in den Bundesländern, in denen eine relativ kleinteilige Kommunalstruktur erhalten blieb, die Kommunalfinanzen – statistisch – gesünder dastehen.[22]

Auch eine Studie von Kuhlmann/Seyfreid/Siegel aus dem Jahr 2018 zu den Effekten der vergangenen Gebietsreformen kommt zu dem eher ernüchternden Ergebnis, dass zwar unter dem Strich hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen überwiegend positive Effekte nachgewiesen werden können, hinsichtlich der Einsparungen das Bild aber bereits gemischt ausfällt (sowohl positive als auch negative Effekte nachweisbar) und schließlich hinsichtlich der Integrationsfähigkeit bzw. demokratischen Partizipation keine bis teils sogar negative Effekte eingetreten sind.[23] Noch negativer fällt eine Studie des ifo-Instituts/ZEW Mannheim aus, das auf der Effizienz-Seite keine signifikanten Effekte ausmachen kann (die Ausgaben pro Einwohner haben sich danach bei fusionierten und nicht fusionierten Kommunen ähnlich entwickelt), hinsichtlich der politischen Teilhabe aber ebenfalls insgesamt negative Effekte ausmacht – und sogar zu dem Schluss kommt, dass durch Fusionen das Gefälle zwischen Stadt und Land noch verstärkt werde[24], was im Hinblick auf die Frage zukunftsfähiger Kommunalstrukturen für den ländlichen Raum hellhörig machen sollte.

Fazit

„Festigung der Demokratie“, Stärkung der Integrationskraft, Maßstäbe von 1969 – das klingt heute womöglich aus der Zeit gefallen, insbesondere vor dem Hintergrund der „Unangefochtenheit“ der oft auf Fragen der Rentabilität und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten politischen Entscheidungen[25] und vor dem Hintergrund des finanziellen Handlungsdrucks. Jedoch: Die Kommunen werden immer wieder gern als „Schule der Demokratie“ bezeichnet. Und hier, vor Ort, kommen die (Staats-)Bürger unmittelbar mit dem Staat und der Verwaltung in Kontakt. Dabei ist leider festzustellen, dass das Vertrauen in diesen Staat schwindet, Menschen sich abwenden und verstärkt Parteien wählen, die ihnen vermeintlich einfache Antworten auf schwierige Fragen liefern. Genau in dieser Situation müssen Städte und Gemeinden, gerade im ländlichen Raum, ausgerechnet und insbesondere ihre „freiwilligen“ Angebote und Leistungen immer stärker zurückfahren und fehlen die notwendigen Mittel für den dauerhaften Erhalt der kommunalen Infrastruktur, während gleichzeitig aber die kommunalen Steuern steigen und kaum echte Entscheidungsspielräume vor Ort verbleiben, was das Mitwirkungsinteresse an kommunaler Selbstverwaltung und die Abkehrtendenzen vom Staat noch verstärken dürfte.[26] Die Begriffe Kommune oder Gemeinde bedeuten dabei zunächst eine gewachsene Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens. Erst in zweiter Linie bedeutet „Gemeinde“ jene organisierte Form räumlichen Zusammenlebens, jene Verwaltungseinheit, die die unterste Stufe des Staates bildet. Überschaubarkeit und Bürgernähe und eine dezentral-partizipative Verwaltung sind damit ein prägendes Element kommunaler Selbstverwaltung. Seit den Gebietsreformen in den 1960er und 70er Jahren bilden die Gemeinde als örtliche Gemeinschaft und die Gemeinde als Verwaltungsform aber nicht mehr überall eine deckungsgleiche Einheit. In dieser größeren Distanz zwischen Verwaltungseinheit und bürgerlicher Gemeinschaft könnte auch ein Grund dafür liegen, dass auch bei Betrachtung der „harten“ Faktoren hinsichtlich der Kommunalfinanzen

---

[21] vgl. etwa: Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John 2018: Wirkungen kommunaler Gebietsreformen (S. 20); Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung (S. 32); Hill, Hermann 1987: Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform (S. 131); Hessischer Minister des Innern (Hrsg.) 1977: Hessen. Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform.

[22] https://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-gesamt-deutschland-kommunen.html

[23] Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John 2018: Wirkungen kommunaler Gebietsreformen.

[24] Blesse, Sebastian/Rösel, Felix: Was bringen kommunale Gebietsreformen? (ZWE Discussion Paper No. 17-049); vgl. auch: Kommunal 10/2018 (S. 32).

[25] Willemsen, Roger 2014: Das hohe Haus (S. 73).

[26] Der britische Historiker Timothy Garton Ash stellte zuletzt in einem Interview mit dem Spiegel (Nr. 29/2019, S. 30) im Hinblick auf das Erstarken rechter Parteien und dem Wunsch nach autoritärer Führung fest, dass in den vergangenen Jahren das Bedürfnis nach Gemeinschaft und Identität insgesamt vernachlässigt worden sei.

die Bundesländer mit Einheitsgemeinden nicht besser (sondern sogar eher schlechter) dastehen als Länder mit kleinerer Kommunalstruktur: Wer sich mit seiner Heimat verbunden fühlt, engagiert sich eher für die Gemeinschaft – bei einer künstlichen Großgemeinde ist dieses Engagement geringer. Und: je größer die Gemeinde und ihre Verwaltung, desto höher wird die Erwartungshaltung, dass Aufgaben von der Gemeinde übernommen werden – statt sie als Bürger selbst in die Hand zu nehmen.[27]

Der Aufbau und die Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen werden für die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung im ländlichen Raum eine wichtige Rolle spielen. In seinem Kommunalbericht 2019 bewertet der Hessische Rechnungshof den Weg der Unterstützung freiwilliger Fusionen für richtig, die Betrachtung ist aber auf die wirtschaftliche Seite beschränkt[28] und der Erfolg im Hinblick auf die oben genannten Erfahrungen fraglich. Folgt man den vom Landesrechnungshof festgestellten maßgeblichen Vorteilen von Gemeindefusionen, so lassen sich die für die Effizienz und Effektivität der Verwaltung direkt zu erzielenden Vorteile (Spezialisierung, Krankheits-/Urlaubsvertretung, Qualitätssteigerung, Synergieeffekte)[29] auch durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit (bis hin zum Gemeindeverwaltungsverband) erzielen. Denn die beiden wesentlichen positiven finanziellen Effekte einer freiwilligen Fusion – eine mögliche „Einwohnerveredelung“ im kommunalen Finanzausgleich und eine Landeshilfe zur Entschuldung – sind politisch beeinflussbare Faktoren, die nicht unmittelbar aus einer Fusion an sich entstehen, sondern von den durch das Land gesetzten Rahmenbedingungen abhängig und also veränderbar sind. Auch die Argumentation, andere Formen als letztlich die Schaffung von Einheitsgemeinden seien für Hessen „systemwidrig“[30], kann vor dem Hintergrund der weiterhin großen Streuungsbreite an Gemeindegrößen in Hessen, der für die kommunale Selbstverwaltung zwangsläufig notwendigen Überschaubarkeit und Nähe und nicht zuletzt der Erkenntnisse aus den o. g. Untersuchungen nicht aufrechterhalten werden: „Wo in der Sache so eklatante Unterschiede bestehen wie zwischen Verdichtungsräumen und verdichtungsfernen Räumen, müssen diese Unterschiede auch anerkannt werden und organisatorischen Ausdruck finden.“[31]

Der Weg einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit – bis hin zu Gemeindeverwaltungsverbänden (und ähnlichen erfolgreichen Modellen anderer Bundesländer, in denen kleinteilige Verwaltungsstrukturen bestehen) – scheint für Kommunen im ländlichen Raum zur Schaffung zukunftsfähiger Verwaltungsstrukturen damit vor dem Hintergrund der vermeintlichen „Erfolge“ vergangener Gemeindefusionen, der Berücksichtigung des Integrationswertes und der weiterhin heterogenen Strukturen in Hessen sinnvoller als allein die Schaffung größerer Einheitsgemeinden. Das heißt nicht, dass Fusionen im Einzelfall gänzlich ausgeschlossen sind, dies sollte aber vor Ort – nach den Maßstäben Wageners – im Einzelfall geprüft werden. Schließlich muss eine Reform der Kommunalstruktur im ländlichen Raum am Ende zu spürbaren Verbesserungen gegenüber dem Status quo führen, den Änderungsaufwand überkompensieren und auf Akzeptanz bei den Betroffenen stoßen[32] – und die Idee und Autonomie der Selbst-Verwaltung stärken und attraktiver machen, soll die örtliche Gemeinschaft ihr Schicksal auch in Zukunft selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung gestalten können.

Marcus Dittrich (M. A., Mag. rer. publ., HAL-Mitglied und Bürgermeister der Stadt Bad Karlshafen. marcus.dittrich@bad-karlshafen.de)

---

[27] http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-16-thesen-zu-den-kommunalfinanzen-in-deutschland.html#gemeindefusionen

[28] Bspw. werden als Ergebnisverbesserungspotentiale u. a. die Verringerung der Anzahl der Gemeindevertreter gesehen (s. Fn. 20, S. 178).

[29] Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs: Kommunalbericht 2019 (vgl. Leitsätze S. 157; S. 190).

[30] Euler, Thomas 2016: Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform? In: Die Fundstelle Hessen 23/24 2016.

[31] Wahl, Rainer 1998: Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen? Reformnotwendigkeiten und Reformchancen. In: Der Bürger im Staat (S. 211).

[32] vgl. Priebs, Axel/IHK Kassel (Hrsg.) 2001: Region Kassel (S. 4); Püttner, Günter 1973: Überlegungen aus Sicht der Verwaltungswissenschaft zu den heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform. In: Wallthor, Alfred Hartlieb von/Petri, Franz (Hrsg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland (S. 31).

Es ist nicht immer einfach – aber es lohnt sich (R. Laumer)

Wie heißt es beim Beziehungsstatus in Sozialen Medien gelegentlich: Es ist kompliziert! Ebenso verhält es sich oft mit dem Verhältnis kreisangehöriger Kommunen und der Kreisverwaltung - auch im Landkreis Marburg-Biedenkopf. Grundlage hierfür sind die Regelungen in HGO und HKO, ein umlage-finanziertes System und natürlich unterschiedliche Rollenverständnisse auf beiden Seiten: Die kreisangehörigen Kommunen betonen die kommunale Selbständigkeit, die Kreise ihre Rolle als staatliche Zwischenebene mit definierten Aufsichtsfunktionen. Und dann kann durch eine Kreisspitze, die sich wie die in Marburg-Biedenkopf nicht auf die gesetzlichen Kernaufgaben reduziert sondern politischen Gestaltungswillen formuliert und auch administriert, der Abgrenzungsdruck bei den Kommunen steigen. Auf der anderen Seite haben wir das schöne Bild von der kommunalen Familie mit zumindest Teilschnittmengen auch bei den Interessen, nicht nur bei den Aufgaben. Die Erfahrungen aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf zeigen aber, dass sofern der Wille vorhanden ist und die Rahmenbedingungen stimmen, eine Kultur der Kooperation entstehen kann, welche die oben genannten Konditionen natürlich nicht verändern kann, aber dennoch dafür sorgt, dass gemeinsam für die Einwohner*innen vor allem bei Zukunftsthemen mehr erreicht werden kann. Und auf dem Foto der kommunalen Familie nicht ein Teil davon eher trotzig in die Kamera schaut oder schlicht und ergreifend gar nicht mit aufs Bild kommen möchte.

Alles neu macht der Februar

Am 1. Februar 2014 trat Landrätin Kirsten Fründt ihr Amt als Nachfolgerin von Robert Fischbach an. Nach 18 Jahren also eine neue Person. Darüber hinaus folgte eine Sozialdemokratin auf einen Christdemokraten, und erstmals leitet eine Frau die Kreisverwaltung. Da war die Neigung auf Seiten der teilweise lange Jahre amtierenden Bürgermeister doch recht ausgeprägt, zu testen, wie sich die neue Frau positioniert, wie weit man Grenzen ausloten und überschreiten kann. Sowohl argumentativ als auch thematisch. Dies reichte von der Aussage, der Kreis sei lediglich Dienstleister der Kommunen, arbeite sowie so nur mit deren Geld und solle die Kommunen nicht ständig mit neuen Projekten jenseits der Kernaufgaben belästigen und auch überfordern. Übernommen von ihrem Vorgänger hat Landrätin Fründt aber zwei Konditionen der kommunalen Zusammenarbeit im Landkreis Marburg-Biedenkopf, die im weiteren Annäherungs-Prozess eine Rolle gespielt haben: eine relativ hohe Kreisumlage im unter dem Schutzschirm agierenden Landkreis und den Eigenausbau des Breitbandnetzes durch die Breitband Marburg-Biedenkopf GmbH.

Den Schutzschirm konnte der Landkreis Marburg-Biedenkopf wie geplant verlassen, und der Kämmerin war es möglich, die Kreisumlage in allen bisherigen Amtsjahren zu senken und so den Kreiskommunen zusätzlichen finanziellen Spielraum zu verschaffen. Die Kreisumlage im Landkreis Marburg-Biedenkopf ist mittlerweile die niedrigste im Regierungsbezirk und eine der niedrigsten in Hessen. Ergänzt wurde dies durch einen vom Kreistag aufgelegten Kommunalen Entwicklungs-Fonds, der über fünf Jahre insgesamt 7,5 Millionen Euro ausschüttet, der den Kommunen für zukunftsträchtige und innovative Projekte zur Verfügung steht, und dessen Rahmenbedingungen Bürgermeister-Kreisverwaltungs-AG formuliert wurden.

Die Breitband GmbH wurde bereits unter Robert Fischbach gegründet. An ihr sind alle Kreiskommunen – außer der Sonderstatusstadt Marburg – und der Landkreis Marburg-Biedenkopf beteiligt. Mittlerweile erfolgt der zweite Ausbauschritt, der 100% aller Haushalte mit guten bis sehr guten Bandbreiten versorgt, die Schulen sowie die Gewerbegebiete anbindet. Von der einvernehmlichen und fairen Zusammenarbeit in der Breitband GmbH profitiert das Verhältnis von kreisangehörigen Kommunen und Kreisverwaltung deutlich. Zudem leistet der Eigenausbau einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Attraktivität des ländlichen Raums, was wiederum ein erklärtes Ziel auch der Kreisspitze ist. Dies eingebettet in den grundsätzlichen auch strategischen Ansatz der Landrätin, nicht nur zu verwalten, sondern die Kreisentwicklung im Rahmen der kommunalen Möglichkeiten auch aktiv zu gestalten. Der Erhalt bzw. die Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums hat wiederum direkten Einfluss auf Leistungsfähigkeit und Selbstbestimmung der Kommunen. Denn auch die Kommunen im ländlichen Raum, zu dem der Landkreis Marburg-Biedenkopf gehört, stehen vor

großen Herausforderungen. Unter anderem durch die konsequente Aufgabenverlagerung anderer staatlicher Ebenen auf die Kommunen oder die Megathemen Digitalisierung und Cybersicherheit, Mobilität und Klimaschutz. Hier setzen auch die Bemühungen des Landkreises an, gemeinsam mit den Kreiskommunen die relevanten Zukunftsthemen voranzubringen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die kleinste Gemeinde des Kreises weniger als 3000 Einwohner*innen hat, Gemeinde-Fusionen in der Vergangenheit scheiterten, und die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Kreiskommunen, z. B. bei den Bauhöfen, sich erst nach und nach entwickelt.

Konkret hat der Landkreis federführend zum Beispiel gemeinsam mit den Kreiskommunen ein abgestimmtes Radverkehrs-Konzept entwickelt, in dem im Trialog mit Kommunen und Zivilgesellschaft knapp 200 Maßnahmen zur Entwicklung des Radverkehrs im Landkreis zusammengestellt wurden. Der Kreis plant und baut in eigener Zuständigkeit, unterstützt die Kreiskommunen bei den Maßnahmen in deren Baulast aber durch Bezuschussung der Planungskosten sowie bei der Akquise von Fördermitteln. Hier geht also kooperativ und geplant einiges mehr. Im Bereich der Digitalisierung ist der Landkreis Marburg-Biedenkopf in mehrfacher Hinsicht Vorreiter. Zum einen wurde in einem ebenfalls breiten Beteiligungsprozess als konzeptionelle Grundlage ein Rahmenpapier zur Digitalisierung erarbeitet sowie die Stelle eines Digitalisierungsbeauftragten, des CDO, geschaffen. Dieser ist hessenweit gut vernetzt, Sprecher des AK Digitalisierung des HLT und aktuell dabei, gemeinsam mit den Kreiskommunen ein Konzept für deren Umsetzung des OZGs zu erarbeiten. Dies geschieht im Rahmen eines Unterstützungs- und Kompetenz-Netzwerks, das wiederum aufsetzt auf den Überlegungen zu einem internen Netzwerk von Digital-Lots*innen, die innerhalb der Kreisverwaltung eine vergleichbare Aufgabe haben werden. Hier geht es also darum, im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit gemeinsam eine Aufgabe zu bewältigen, für deren alleinige Umsetzung den einzelnen Kommunen zumindest zum Teil Ressourcen und Kompetenzen fehlen.

Foto: Landrätin K. Fründt (Landkreis Marburg-Biedenkopf), P. Stöhr und Landrätin A. Schneider (Landkreis Gießen)

Möglich ist dies auch, weil insgesamt 14 Kommunen aus dem Landkreis Marburg-Biedenkopf sowie die Kreisverwaltung in einem IKZ-Projekt zur Cybersicherheit – an dem auch der Landkreis Gießen und neun dortige Kreiskommunen teilnehmen - bereits positive Erfahrungen sammeln konnten. Ziel ist hierbei, die Kommunen vom jeweils individuellen Stand abzuholen und gemeinsam zu einer Basisabsicherung zu kommen, die sich am BSI-IT Grundschutz orientiert.

Ralf Laumer (Büroleiter der Landrätin und Leiter der Stabsstelle Dezernatsbüro der Landrätin im Landkreis Marburg-Biedenkopf LaumerR@marburg-biedenkopf.de)

Zusammen ist man weniger allein (B. Richtberg)

Kooperation als Zukunft für kleine Kommunen im ländlichen Raum

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein grundsätzlicher und besonders wichtiger Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde (Art. 28 GG Abs. 2 Satz 1). Er bietet den Menschen in der ihrer Kommune die Möglichkeit, innerhalb des geltenden gesetzlichen Rahmens ihr eigenes Ortsrecht zu gestalten. Dies geschieht über die Wahl des Gemeindeparlaments, des Bürgermeisters sowie durch Bürgerentscheid. Das Recht zur Selbstverwaltung bildet ein wichtiges Bindeglied zwischen den Bürgern und ihrem Ort: dort,

wo man mitentscheiden und mitgestalten kann, fühlt man sich ernst genommen und zu Hause. Heimatgefühl und Identität bestimmen darüber, ob Menschen in Zukunft bleiben oder ihr Glück woanders suchen. Viele Anzeichen sprechen dafür, dass die Selbständigkeit einer Kommune, ihr Wille zur Selbstbestimmung sowie ihre Handlungsfähigkeit zunehmend ein Kriterium für ihre Zukunftsfähigkeit sein werden. Grundsätzlich hierbei ist die Maxime, dass die Menschen über die die Dinge, die sie selbst und ihre direkte Umwelt betreffen, am besten selbst entscheiden. Das ist Subsidiarität.

Um diese Subsidiarität ausfüllen zu können sind Menschen mit demokratischem Gestaltungswillen ebenso wichtig wie effiziente Verwaltungsorgane vor Ort. Auch von einer kleinen Verwaltung wird sicheres, zuverlässiges und zeitnahes Verwaltungshandeln erwartet. Dies wird immer schwieriger, da Gesetze, Verordnungen und Verfahren zunehmend komplizierter und bürokratischer werden. Gleichzeitig muss eine kleine Verwaltung für 2.500 Einwohner grundsätzlich dieselben Leistungen vorhalten wie die Verwaltung der Stadt Frankfurt. Daraus folgt, dass ein steigender Aufwand auf der Leistungsseite auf eine geringere Anzahl von Bürgern zu verteilen ist: mehr Kosten für immer weniger Menschen. Keine Gemeinde möchte unnötig Personalstellen schaffen, denn die Unterfinanzierung der kleinen Kommunen in den Flächenkreisen ist eine Realität. Die Erhaltung der notwendigen Infrastruktur in Verbindung mit der Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge kostet Geld, das die Kommunen sich von ihren Bürgern wiederholen müssen. Geld, das Bürger in den Wachstumsgebieten nicht aufbringen müssen, weil dort die Märkte funktionieren: genügend Nachfrage sorgt für ein gutes Angebot. Sei es die Breitbandanbindung, die gesundheitliche Versorgung oder die Nahmobilität, um zugunsten der Umwelt auf ein Auto verzichten zu können – all dies kosten auf dem Land extra. Kein Parlament und kein/e Bürgermeister/in möchte ihren Bürgern angesichts ohnehin steigender Abgaben an dieser Stelle Geld zur Finanzierung der eigenen Verwaltung aus der Tasche ziehen. Also muss sich die kleine Gemeinde etwas Neues überlegen, um die im Grundgesetz verankerten Rechte auch weiterhin wahren zu können, ohne die Bürger hierfür zu belasten.

Mit dieser Herausforderung beschäftigten sich die kleinen Kommunen im nördlichen Vogelsberg seit 2010 zunächst sporadisch, darunter auch die heutigen GVV-Kommunen Feldatal, Grebenau, Romrod und Schwalmtal. Erstmals war 2010 eine Untersuchung beauftragt worden, um die Kassentätigkeit, also den gesamten Zahlungsverkehr von insgesamt acht Gemeinden gemeinsam abzuwickeln. Es zeigte sich jedoch schnell, dass sich gerade in den kleinen Kommunen, die Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht auf ein einziges Aufgabengebiet beschränken, sondern es müssen auf Grund des geringen Personalbestands immer mehrere Gebiete abgedeckt werden. Also wäre es ein wenig effizientes Unterfangen gewesen, für alle acht Gemeinden zunächst die Kassentätigkeit herauszulösen, dann Arbeitsbereiche und Stellenbeschreibungen neu zu strukturieren und schließlich einen gemeinsamen Arbeitsbereich Kasse aufzubauen.

Hinsichtlich der interkommunalen Kooperation im Verwaltungsbereich wurde im Jahr 2011 zunächst in den Kommunen **Feldatal, Romrod und Schwalmtal** die Grundsatzentscheidung der Parlamente getroffen, die interkommunale Zusammenarbeit voranzutreiben. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass man auf dieser Grundlage, von der Förderung der „Interkommunalen Zusammenarbeit“ (IKZ) des Landes Hessen würde profitieren können. In der Folge intensivierten die drei Kommunen ab 2012 ihre Bemühungen um eine engere Zusammenarbeit. Nach der Untersuchung zum Thema „Kasse“ und verschiedenen weiteren Überlegungen zu erfolgversprechenden Möglichkeiten der Zusammenarbeit wurde klar, dass der Weg zu einer wirklich effizienten Zusammenarbeit kleiner Kommunen nicht das Herauslösen einzelner Bereiche sein konnte, sondern vielmehr darin bestehen müsste, eine Kooperation über möglichst viele Bereiche der Verwaltung hin zu organisieren. Um dies rechtssicher zu gestalten, wären für jeden Bereich gesonderte öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu schließen – möglicherweise auch mit unterschiedlichen Partnern. Auch hier wieder eine Sackgasse. Es blieb die Suche nach der einfachen und überzeugenden Lösung für eine Zusammenarbeit, die einigermaßen unkompliziert und gleichzeitig so überzeugend wäre, um langfristig für alle Partner Vorteil zu bieten.

Zusammenarbeit – aber wie?

Eine Fusion der Gemeinden war von allen – bis dahin drei – Partnern nicht erwünscht. Es überwog bei allen der Wunsch in den Entscheidungen der Parlamente der Kommunen eigenständig und frei zu bleiben. In enger Zusammenarbeit mit Herrn Claus Spandau vom Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit gelang es einen dritten Weg zu finden: Einen rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit der inneren Verwaltung. Es sollte den einzelnen Parlamenten frei gestellt bleiben eine Satzung hierfür zu beschließen und Aufgaben zielgerichtet an zu übertragen. So entstand 2015 ein bisher in Hessen einzigartiges Konzept der Zusammenarbeit: Der Gemeindeverwaltungsverband (§§ 30 ff. KGG) als verwaltungsrechtlicher Rahmen für die gesamte innere Verwaltung von nunmehr vier Kommunen, denn es trat zusätzlich die Stadt Grebenau dem Vorhaben bei.

Im Mai 2016 wurde nach zwei Jahren intensiver Vorarbeit im nördlichen Vogelsberg der Gemeindeverwaltungsverband als Sonderform des Zweckverbands (§§ 30 ff) der vier Kommunen **Feldatal, Grebenau, Romrod und Schwalmtal** gegründet. Die vier Kommunen sind etwa gleich groß mit einer Fläche von um die 55 km² und Einwohnerzahlen zwischen 2.700 und 2.900, ausgestattet mit 11 Personalstellen für Verwaltung und Bauhof zusammen. Es handelt sich um ländliche Kommunen, die viel Wert darauflegen, für die Bürgerinnen und Bürgern in „ihrer“ Kommune mehr kompetenter Ansprechpartner als Behörde zu sein. Alle vier Kommunen wollen ihre Selbständigkeit im Sinne der Eigenverantwortlichkeit zum Nutzen ihrer Bürgerinnen und Bürger langfristig erhalten. Das bedeutet praktisch, dass nach wie vor an jedem der bisherigen kommunalen Verwaltungssitze das Bürgerbüro für alle Belange, die in der Verwaltung vom Bürger nachgefragt werden, als Ansprechpartner zur Verfügung steht: vom Pass bis zur Gewerbeanmeldung. Gleichzeitig wird an jedem Verwaltungsstandort eine Fachabteilung gebildet, die gleichermaßen für alle vier Kommunen arbeitet. Jeder Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin leiten die Fachabteilung von Ort. Neben der Fachabteilung für „Finanzen“, in der Kasse, Steueramt und Kämmerei zusammenfließen, wurden eine Abteilung „Bauen und Liegenschaften“ sowie eine Abteilung „Hoheit-Ordnungsamt-Personal“ gebildet. Die Erreichbarkeit und die Leistungen für die Bürgerschaft sollen auf dem gewohnt einfachen und unkomplizierten Weg abgerufen werden können. Wenn vertiefte Fachkenntnis oder Fachgespräche erforderlich sind, so können diese zusätzlich zu schriftlichen, telefonischen und elektronischen Auskünften nach Vereinbarung persönlich an allen Verwaltungsstandorten angeboten werden.

Den rechtlichen Rahmen bildet der neu gegründete Verband. Die Satzung des GVV bildete von Anfang an die Grundlage, nach der die beteiligten Kommunen Vertrags- und Kooperationspartner im Verband nach und nach die unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben in die gemeinsame Bearbeitung überführen konnten. Das war besonders wichtig, weil es auf dem Weg zur Zusammenlegung der inneren Verwaltung es viele Beteiligte gab, die nur nacheinander erreicht werden konnten. Neben der Bevölkerung waren dies vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Parlamente und nicht zuletzt die Gesetzgeber. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellte sich die Frage, in welchen Bereich der neuen gemeinsamen inneren Verwaltung sie sich wiederfinden wollten: Bürgerbüro oder Fachbereich, alter Arbeitsort oder neuer? Durch die Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann den heutigen umfangreichen Anforderungen hinsichtlich der fachlichen Kenntnis Rechnung getragen werden. Eine höhere Arbeitsqualität im Sinne der persönlichen Fortbildung, eine Leistungsverbesserung durch vertiefte Fachkenntnis sowie eine Vertretungsregelung für Urlaub und Krankheit sollen eine individuell höhere Arbeitszufriedenheit bewirken. Tatsächlich bedeutet die neue Zusammenarbeit eine komplette Umstrukturierung, die von allen Verwaltungskräften viel Einsatz und guten Willen erfordert. Die kleinen gewachsenen Teams verändern sich, die Verbundenheit, die bis dahin der eigenen Kommune galt, muss um die Kooperationspartner erweitert werden. Die neue Gemeinschaft, die Zusammenarbeit zwischen Bürgerbüros und Fachbereichen braucht Zeit, um sich zu finden.

Durch die Gründung des GVV und die satzungsgemäßen Vorgaben werden die Selbständigkeit und die Entscheidungskompetenz der kommunalen Parlamente nicht eingeschränkt. Das oberste Gremium des Verbands ist die Verbandsversammlung, in die die Vertreter und Vertreterinnen der Kommunen gewählt werden. Alle Kommunen haben gleich viele Stimmen. Die Satzung, die von den Parlamenten beschlossen wurde, regelt die Arbeit innerhalb des Verbands. Jede auf Dauer angelegte Kooperation muss klare, demokratisch

legitimierte Regelungen als Grundlage ihres Handelns erarbeiten, gleichsam Schienen, die zuverlässig und transparent sind. Die Vorteile der Zusammenarbeit für jeden der Beteiligten bilden den Kitt für den Zusammenschluss. Bis heute sind alle Bereiche der inneren Verwaltung in den Gemeindeverwaltungsverband überführt. Hierfür waren auch Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene erforderlich, insbesondere im Bereich des HSOG sowie erst in 2019 erfolgt, beim Standesamtsrecht. Die letzten formellen Schritte werden im Jahr 2020 die Gründung des gemeinsamen Standesamtsbezirks und die Überleitung des Verwaltungspersonals in den GVV sein.

Resümee

Die Zusammenarbeit der vier Kommunen führt zu einer Einwohnerzahl, die zukunftsfähig ist. Der Hessischen Rechnungshofes stellt in seinem Kommunalbericht fest: „…je kleiner eine Gemeinde, desto mehr Mitarbeiter verwalten 1000 Einwohner. Dies liegt daran, dass die Verwaltung einer Gemeinde eine personelle Mindestausstattung bedarf.“ Die Studie der teamwerk AG von 2014 untermauert diese Einschätzungen zur Verwaltungsgröße. Das höchste Synergiepotential liegt nach deren Erkenntnissen zwischen fünftausend und zehntausend Einwohnern. Kleinere Einheiten bedeuten Mehrkosten aufgrund zu geringer Fallzahlen, größere Einheiten bilden zu komplizierte und unübersichtliche Strukturen, die wegen der erhöhten Koordinationsaufwands ebenfalls unwirtschaftlich werden.

Ein Ziel bei der Zusammenlegung der inneren Verwaltung im GVV war es, die Kosten für die Verwaltungstätigkeit trotz wachsender Aufgaben und zunehmenden bürokratischen Aufwands im Rahmen zu halten. Es wird im Zuge dieser Verwaltungszusammenarbeit keine Personaleinsparungen geben. Die Zusammenfassung in sinnvolle Arbeitseinheiten ergibt arbeitstechnische Vorteile, die langfristig und dauerhaft gute Arbeitsergebnisse sichern. Gute Verwaltungsarbeit zu einem günstigen Preis, die positive Atmosphäre einer ländlich geprägten Verwaltung und die Nähe zum Bürger sind die Ziele, die sich die vier Bürgermeister/in des GVV gesetzt haben. Dieses Ziel wird auch durch die Hessische Landesregierung unterstützt. In einem Gespräch im Ministerium des Inneren, Abteilung Kommunale Angelegenheiten, wurde die Idee der Bürgermeister/In mit großem Interesse aufgenommen. „So etwas gibt es in Hessen bisher noch nicht“, so lautete der Tenor von Ministerialdirigent Mathias Graf. Hier entwickelt sich erstmals eine Kooperation kleiner Kommunen auf Augenhöhe. Das Ziel besteht nicht darin zu fusionieren, sondern die Zusammenarbeit als Instrument für die Erhaltung der langfristigen Selbständigkeit der Kommunen zu nutzen. Für die Gründung des GVV der vier Kommunen in Verbindung mit der neu entstehenden Finanzabteilung wurde bisher eine Förderung von 600.000 € vom Land Hessen gewährt.

Bei kleinen wie großen Kommunen in Hessen stößt die interkommunale Zusammenarbeit in der Rechtsform des GVV auf Interesse. Die GVV-Bürgermeisterrunde aus dem Vogelsberg gibt ihre Erfahrungen, Highlights wie auch Herausforderungen, gerne weiter. Einen wichtigen Erfolgsfaktor für das Gelingen der Zusammenarbeit im GVV stellt der gute Kontakt zwischen den Bürgermeister/in der beteiligten Kommunen dar: die gemeinsame Überzeugung, die gleiche Wellenlänge und das Vertrauen, dass keiner den anderen übervorteilen will. Letztlich wird es erst die Zeit zeigen, ob sich die Kooperation auf Augenhöhe im GVV tatsächlich ein guter Weg für die Erhaltung der Selbständigkeit der kleinen Kommunen ist. Diese organisatorische Lösung ist jedoch nur ein Bestandteil der Medaille. Sie bleibt ohne Wirkung, wenn die Menschen in den Kommunen nicht auch bereit sind, Inhalte und Mitarbeit beizusteuern. Hier ist die Politik gefordert, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass es sich lohnt, sich im Ehrenamt, insbesondere im politischen Ehrenamt, zu engagieren. Finanzielle Gestaltungsspielräume sind ebenso wichtig, wie die Ermächtigung zur Bestimmung individuelle Standards vor Ort. Wenn die starre Durchsetzung von Richtlinien Initiativen und Lebensqualität vor Ort ersticken, dann nützen auch Anstrengungen zur Verwaltungsoptimierung nichts: Muster ohne Inhalt.

Insofern werden die Weichen für Erfolg oder Misserfolg des Modells des Gemeindeverwaltungsverbands Feldatal-Grebenau-Romrod-Schwalmtal nicht allein durch die Arbeit des Verbands, sondern ganz wesentlich durch die politischen Rahmenbedingungen gestellt. Es würde sich lohnen, diese Kooperation nicht nur durch

eine „Einmal-Förderung“ zu unterstützen, sondern die Gemeinden dazu zu befähigen, Sinn zu stiften und das zu sein, was sie sein sollten: die Keimzellen und das Rückgrat der Gesellschaft.

Dr. Birgit Richtberg (Bürgermeisterin der Stadt Romrod, bgm@romrod.de).

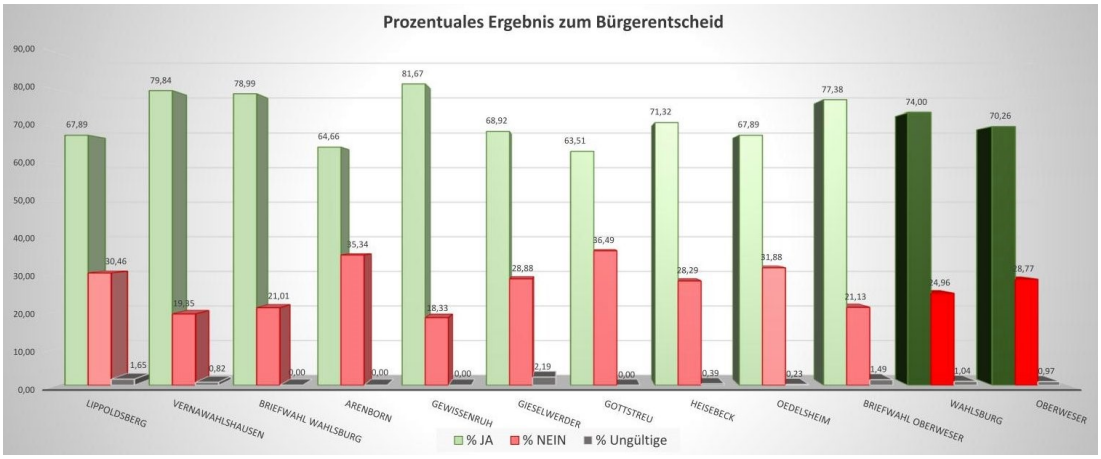
Aus Zwei mach Eins – wie aus den Gemeinden Wahlsburg und Oberweser die neue Gemeinde Wesertal wurde (C. Möller)

Die Gemeinden Oberweser und Wahlsburg arbeiten schon seit Jahrzehnten partnerschaftlich zusammen. In den letzten Jahren wurde diese Zusammenarbeit kontinuierlich in verschiedenen großen und kleinen Schritten ausgebaut. Als wichtigste Beispiele sind das gemeinsame Standesamt und der gemeinsame Bauhof zu nennen. Auch wurde die EDV auf eine gemeinsame Plattform gestellt, dies ermöglichte weitere Schritte der Zusammenarbeit und des Austausches. Zuletzt wurden die Gemeindekassen zusammengefasst und die Finanzabteilungen übernahmen gegenseitig Aufgaben und die Abwesenheitsvertretung. All diese Einzelmaßnahmen reichten aber nicht mehr aus, die Spielräume der beiden Kommunen wurden immer enger.

Unter dem Motto **„Gemeinsam sind wir stärker“** hatten sich daher die hessischen Gemeinden Wahlsburg, Oberweser und der niedersächsische Flecken Bodenfelde im Jahr 2017 auf den Weg gemacht, über eine Machbarkeitsstudie die Möglichkeiten einer vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit auszuloten. Schwerpunkt der Studie war die detaillierte Analyse und Evaluierung der Bedingungen und Herausforderungen vor Ort und die Antwort auf die Frage, welche die am besten geeignete, rechtlich mögliche und zukunftsgerichtete Form der künftigen Erbringung der Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge vor Ort ist. Für die Gemeinden Wahlsburg und Oberweser bot danach eine Gemeindeneugründung die größten Potenziale.

In einem weiteren Teil der Studie wurden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der niedersächsischen Nachbarkommune Flecken Bodenfelde geprüft und bewertet. Dieser Teil der Studie zeigt, in welchen Bereichen Potenzial für eine engere Zusammenarbeit auch über die Landesgrenze hinaus vorhanden ist. All dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass die technischen und personellen Anforderungen stetig ansteigen und für kleine Verwaltungen auf Dauer kaum allein zu bewältigen sind. Zudem macht den beiden Gemeinden der demografische Wandel zu schaffen, immer weniger Menschen tragen die Kosten für die Infrastruktur. Die Aufgaben können gemeinsam besser und in Teilbereichen auch günstiger erledigt werden.

1: Ergebnisse des Bürgerentscheids



Die Studienerstellung erfolgte durch die Kommunalberatung Komprax Result, die von der Freiherr-vom-Stein-Beratungs-GmbH beauftragt worden war. Die Studie wurde zu 100 % aus Fördermitteln des Landes Hessen finanziert. Der hessische Weg der Förderung von Kooperationen in der interkommunalen Zusammenarbeit setzt auf

Freiwilligkeit. Das gibt den Kommunen die Möglichkeit, individuell auszuloten, wie viel kommunale Zusammenarbeit möglich und sinnvoll ist. In einer gemeinsamen, nichtöffentlichen Sitzung am 14. Februar 2018 wurden den Mitgliedern der beiden Gemeindevorstände, der beiden Gemeindevertretungen und der acht Ortsbeiräte die Ergebnisse der Studie vorgestellt und erörtert.

Am 06. Juni 2018 sprach sich dann die Gemeindevertretung der Gemeinde Oberweser einstimmig für die Durchführung eines Bürgerentscheids über eine Fusion der Gemeinden Wahlsburg und Oberweser aus. Ebenfalls einstimmig fiel diese Entscheidung am 21. Juni 2018 in der Gemeindevertretung der Gemeinde Wahlsburg. Am 28. Oktober 2018 haben die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg im Rahmen eines Bürgerentscheids, der parallel zur Landtagswahl durchgeführt wurde, mit mehr als 72 % für eine Gemeindeneugründung gestimmt. Vorausgegangen waren zehn Informationsveranstaltungen, gemeindeübergreifend und in jedem der insgesamt acht Ortsteile der beiden Gemeinden. Beeindruckend waren dabei die Offenheit der Bürgerinnen und Bürger und die unaufgeregte Entschlossenheit, mit der sich die Menschen im äußersten Norden Hessens den Herausforderungen stellen.

Donnerstag, 15. März 2018 Oberweser · Wahlsburg Seite 5

Großes Interesse: Fast voll besetzt war das Haus des Gastes in Lippoldsberg, wo es Informationen zum möglichen Zusammenschluss der Gemeinden Wahlsburg und Oberweser gab. Foto: Rieß

Fusion stärkt Demokratie

Zusammenschluss von Wahlsburg und Oberweser lockt Bürger zu Info-Veranstaltung

2: Bürgerversammlung

Die hierzu notwendigen Entscheidungen und Schritte wurden von den Verwaltungen, den Bürgermeistern, den Gemeindevorständen und den Gemeindevertretungen vorbereitet und sukzessive getroffen. Die Lenkungsgruppe, bestehend aus Mandatsträgern beider Kommunen, stimmte sich seit Beginn der Studienerstellung dazu regelmäßig ab. Die Gemeindevorstände tagten seit dem Bürgerentscheid bereits regelmäßig gemeinsam. Ebenso gab es regen Austausch mit dem Landkreis, dem Regierungspräsidium Kassel und dem Hessischen Innenministerium. Nachdem die Bürgerinnen und Bürger mit großer Mehrheit für den Namen „Wesertal“ gestimmt hatten, war der Weg für die Vorarbeiten zum Grenzänderungsvertrag frei. Damit Gemeinden in Hessen freiwillig fusionieren dürfen, bedarf es eines sog. „Grenzänderungs-vertrages“.

3: Beschlussfassung Grenzänderungsvertrag

Im Grenzänderungsvertrag wurden die wesentlichen Inhalte zum Zusammenschluss der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg vertraglich miteinander vereinbart:

- Die neue Gemeinde führt den Namen Wesertal
- Die Gemeinde erhält eine einheitliche Postleitzahl
- Die bisherigen Ortsteile der Gemeinden Wahlsburg und Oberweser werden Ortsteile der Gemeinde Wesertal
- Es wird ein neues Logo und ein Wappen geben
- Bis zur Wahl des Bürgermeisters der neuen Gemeinde am 10. Mai 2020 werden die Aufgaben des Bürgermeisters durch einen Staatsbeauftragten wahrgenommen. Zwischenzeitlich ist der Bürgermeister von Oberweser vom RP KS zum Staatsbeauftragten bestellt worden
- Bis zur Kommunalwahl im März 2021 bilden die bisherigen Gemeindevertretungen von Oberweser und Wahlsburg die neue vorläufige Gemeindevertretung

- Die bisherigen Ortsbeiräte werden vorläufige Ortsbeiräte der neuen Gemeinde Wesertal. Die neuen Ortsbeiräte werden ebenfalls im Rahmen der Kommunalwahl im März 2021 gewählt

…sowie viele weitere Regelungen im Detail

Erleichtert nach den Unterschriften: Vorne gratulieren sich die Ersten Beigeordneten Harald Henne (Wahlsburg, links) und Jürgen Noll (Oberweser), dazwischen die Bürgermeister Jörg-Otto Quentin (Wahlsburg) und Cornelius Turrey (Oberweser), dahinter applaudieren (von links): Claus Spandau vom Innenministerium, Fachberaterin Carmen Möller, Staatssekretär Dr. Stefan Heck und Kassels Vizelandrat Andreas Siebert. FOTOS: THOMAS THIELE

Neue Gemeinde ist besiegelt

Am 25. Juni 2019 war es dann soweit: Mit Spannung erwartet, stand die Beschlussfassung zum Grenzänderungsvertrag in den beiden Gemeindevertretungen Oberweser und Wahlsburg zeitgleich auf der Tagesordnung: „Einstimmig dafür“, so das Ergebnis der beiden territorial tagenden Gemeindevertretungen.

4: Beurkundung Grenzänderungsvertrag

Spontaner Beifall zeugte von der Freude über die Einigkeit und dem gemeinsamen Bekenntnis zum beschrittenen Weg. Nur zwei Tage später erfolgte die Unterzeichnung des Grenzänderungsvertrages in einer Feierstunde im wunderschönen Ambiente - im Burghof des Ortsteils Gieselwerder, direkt an der Weser.

Unter den vielen Gästen war auch der Staatssekretär des Hessischen Innenministeriums, Dr. Stefan Heck, der in seiner Ansprache den historischen Moment und das große Engagement vor Ort hervorhob. Seit diesem Abend um 19.51 Uhr, als das zweite Gemeindesiegel unter die Urkunden gesetzt wurde, war es jetzt amtlich: Die Gemeinden Wahlsburg und Oberweser fusionieren zum 01. Januar 2020. Damit der Grenzänderungsvertrag Gültigkeit erhielt, waren noch weitere Verfahrensschritte erforderlich: Der Landkreis Kassel stimmt der Fusion der beiden Gemeinden am 19. September 2019 zu. Das Regierungspräsidium Kassel genehmigte den Grenzänderungsvertrag am 09. Oktober 2019. Veröffentlichung des Grenzänderungsvertrages im Staatsanzeiger des Landes Hessen.

GEMEINDE WESERTAL … in Hessen ganz oben!

Mit der Verleihung des Namens Wesertal am 07. November 2019 durch das Hessische Innenministerium stand der erst zweiten freiwilligen Gemeindeneugründung seit der Gebietsreform in Hessen Nichts mehr im Wege. Und so schließt sich der Kreis von der Beauftragung der Machbarkeitsstudie über den Bürgerentscheid und die Beschlussfassung und Genehmigung des Grenzänderungsvertrages bis zur Neugründung von Wesertal.

5: Logo der neuen Gemeinde Wesertal

Carmen Möller (Kommunalberatung Komprax Result, carmen.moeller@gmx.de; www.komprax-result.de)

Ein Blick über den Tellerrand…

Ehrenamtliches Engagement für Mobilität in Ostwürttemberg (F. Hennig, T. Roesler, M. Hassler)

Die Aufgaben von Kommunen für die Entwicklung ländlicher Räume sind vielfältig und werden kontinuierlich durch ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Veränderungen herausgefordert. Dabei haben Kom-

munen unterschiedliche Strategien, sich den Veränderungen anzupassen. Für die Umsetzung dieser Strategien werden sowohl neue interne als auch externe Formen der Zusammenarbeit immer wichtig. Formen einer internen Restrukturierung sind beispielsweise interkommunale Zusammenarbeit einzelner Verwaltungsbereiche wie gemeinsame Standesämter oder Bauhöfe oder themenbezogene interkommunale Kooperationen in den Bereichen Feuerwehr oder IT. Ein anderer Weg ist es, Aufgaben an Dritte auszulagern. Diese Akteure gilt es zu finden und im Rahmen von Betrauungsakten oder Kooperationsvereinbarungen für einzelnen Tätigkeiten zu gewinnen. Ein zentrales Ziel ist in jedem Fall das Sicherstellen der kommunalen Pflichtaufgaben und der Daseinsvorsorge. Mobilität hat dafür eine besondere Bedeutung, denn sie ist zugleich Teil, aber auch Voraussetzung für Daseinsvorsorge (Klingholz et al. 2015). Das Aufrechterhalten von flächendeckenden Mobilitätsangeboten wird allerdings immer schwieriger und stellt Kommunen vor neue Herausforderungen (BMVBS 2012).

Ein Teil der Diskussion zur Aufrechterhaltung von Mobilitätsangeboten bzw. zur Etablierung neuer Mobilitätsangebote bezieht sich auf die Frage, wie und durch wen Mobilitätsangebote in peripheren ländlichen Räumen am besten durchgeführt werden können. Es gilt zu klären, welche Rolle Kommunen dabei noch spielen können bzw. müssen oder ob nicht beispielsweise ehrenamtlich organisierte Mobilitätsangebote eine funktionierende Alternative darstellen können. Hier stellt sich auch die grundsätzliche Frage welche Aufgaben Kommunen heute übernehmen müssen und welche Aufgaben gegebenenfalls externalisiert werden können. Bezüglich des Themas Mobilität geht es ganz konkret darum, welche Pflichten Kommunen zur Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch gute flächendeckenden Mobilitätsangebote zu erfüllen haben und ob die Übertragung solcher Aufgaben an ehrenamtliche Strukturen überhaupt grundsätzlich gewollt sein kann (Ansgar 2007; Kröhnert 2011; Röbke 2012).

Bürgerbus Steinheim (© Regionalverband Ostwürttemberg, Andrzej Sielicki)

Ohne diese Diskussion zu vertiefen oder abschließend dazu Stellung zu nehmen, kann allerdings festgestellt werden, dass zum Sicherstellen von Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen zunehmend kommunale Anstrengungen unternommen werden ehrenamtliche Angebote zu unterstützen und somit bestimmte Aufgaben zu externalisieren.

Bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiger Baustein in der Bereitstellung bzw. der Ergänzung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum in Deutschland. In unterschiedlichen Gegenden sind die Bürger hierbei unterschiedlich stark aktiv. Das Engagement der Zivilgesellschaft variiert aus einer Reihe von Gründen zwischen verschiedenen Regionen. Im Bundesland Baden-Württemberg und speziell auch in Ost-Württemberg ist das ehrenamtliche Engagement überdurchschnittlich hoch (Kausmann et al. 2016). Im Rahmen des Projektes KOMOBIL_2035 sind Erkenntnisse generiert worden, die die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für das ehrenamtliche Engagement für Mobilität in Ostwürttemberg betreffen.

Ehrenamtliches Engagement für Mobilität in Ostwürttemberg

Erfolgsfaktoren	Hemmnisse
Koordination vor Ort mit relevanten Akteuren	Probleme bei der Nachfolge/ Freiwilligenrekrutierung
Einbindung in den Ort	Keine Grenzen in der Beanspruchung Freiwilliger
Persönliche Ansprache Freiwilliger/ Eingehen auf deren persönlichen Anforderungen an freiwillige Arbeit	Wenig konkrete Vorstellungen der Kümmerer/ Freiwilligen im Vorfeld
Nutzung von Best-Practice-Beispielen	Gründungsprobleme
	Bestehende Hilfsangebote werden nicht angenommen

Tab. 1: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für ehrenamtliches Engagement für Mobilität

Erfolgsfaktoren

Koordination vor Ort mit relevanten Akteuren

In allen durchgeführten Interviews wurde die Zusammenarbeit mit vor Ort tätigen Akteuren als essentiell für die Mobilitätsdienste angesehen. Neben der Beziehung der Kümmerer zu den Fahrdiensten wurde auch die Kooperation mit sozialen Akteuren betont. Auch die Kooperation zu staatlichen Akteuren in den Dörfern, Städten und Gemeinden hatte einen positiven Einfluss. Neben der Erhöhung der Bekanntheit der Mobilitätsdienstleistung können die unterschiedlichen Dienste voneinander profitieren. So können sie Personen, die Unterstützungsdienstleistungen benötigen, an die jeweiligen Dienste verweisen. Hierdurch ergeben sich auch Vorteile für die Fahrgäste bzw. die potentiellen Fahrgäste.

> *„Bei persönlichen Fragen oder Problemen ist natürlich unser Seelsorger im Boot. Wenn man merkt, dass irgendwelche Haushaltsprobleme akut sind, schalten wir unsere Nachbarschaftshilfe ein, dass die einmal gucken, mal einen Besuch machen bei demjenigen, mal überlegen, was man von der Nachbarschaftshilfe da anbietet, dass kostet dann allerdings auch."*

Einbindung in den Ort

Ein Großteil der befragten Kümmerer nannte die enge Verwurzelung an ihrem Ort als sehr relevant für ihre Arbeit. Aufgrund der Vielzahl der Tätigkeiten, die viel Organisation und eine enge Abstimmung erfordern kommen die Kümmerer mit einer Vielzahl von Akteuren in Kontakt. Personen, die nicht vertraut mit den örtlichen Gegebenheiten sind, habe deshalb große Schwierigkeiten. Sogar Personen, die vor der Gründung des Fahrdienstes weitreichende Kenntnisse in der entsprechenden Region besitzen, haben in den Interviews geäußert, dass sie zu Beginn der Tätigkeit große Probleme mit der Organisation hatten. Bei ortsfremden Personen steht zu erwarten, dass diese überfordert werden. Diese Personen müsste eine längere Eingewöhnungsphase gewährt werden um mit den relevanten formellen und informellen Entscheidern vertraut zu werden. Die Ortskenntnis ist insbesondere für kommunale Kümmerer wichtig, bei regionalen Kümmerern ist die regionale Vertrautheit aufgrund der Größe des Raumes schwieriger zu realisieren und sollte deshalb nicht als absolute Voraussetzung gesehen werden.

> *„Man muss auf die Leute zugehen, man muss Verständnis haben, man muss Ideen/Visionen haben. Man muss ein gutes Netzwerk haben, das ist das A und O. Man muss die Leute kennen, die man braucht um gewisse Sachen zu realisieren."*

Persönliche Ansprache Freiwilliger/ Eingehen auf deren persönlichen Anforderungen an freiwillige Arbeit

Einer der wichtigen Aspekte der Arbeit von Kümmerern und zugleich eine Aufgabe die von mehreren Kümmerern als problematisch angesehen wurde, ist das Anwerben von Freiwilligen. Hierbei wurde geäußert, dass die Ansprache von Freiwilligen besonders erfolgreich ist, wenn eine persönliche Beziehung zwischen den Freiwilligen und den Kümmerern besteht. Ein weiterer relevanter Faktor ist die Länge des ehrenamtli-

chen Engagements der Angeworbenen. Die Kümmerer, die am erfolgreichsten und am dauerhaftesten Ehrenamtliche angeworben haben, haben für diese individuell auf deren Bedarf abgestimmte Tätigkeitsprofile erreicht. Viele der Angeworbenen haben es begrüßt, wenn sie zeitlich und vom Umfang klar abgegrenzte Tätigkeiten zu tun bekommen haben. Diese Beispiele zeigen eine mögliche Strategie zur Erleichterung der Rekrutierung von Freiwilligen.

> *„Man bekommt es insofern mit, als dass man bestimmte Personen im Ort hat, die man noch von früher von der Schulzeit kennt. Da gründet man den Verein hier und spricht man diese Leute an, ob sie sich auch beteiligen wollen. Die finden aber immer eine Ausrede, wo man aber eigentlich weiß, dass sie die Zeit haben. Vor allem, weil man ja die Zeit sich frei einteilen kann und nicht verpflichtet ist, ständig erreichbar zu sein. Man kann also immer ablehnen. Man ist überhaupt nicht gebunden. Das ist was ich persönlich mitbekomme bezüglich unseres Vereins."*

Nutzung von Best-Practice-Beispielen

Viele der Befragten haben angegeben, dass sie sich bei der Gründung und bei der Funktionsweise des Fahrdienstes an anderen, bestehenden Fahrdiensten orientiert haben. Diese Übernahme von Verhaltensweisen anderer Fahrdienste wurde sehr positiv bewertet. Der Kontakt zu anderen Fahrdiensten entstand meistens durch familiären und persönlichen Kontakt vor Ort. Um gründungswilligen Personen zu helfen, die keine Kontakte zu anderen Fahrdiensten besitzen, wäre eine Liste von Best-Practice Beispielen sinnvoll. Die Gründungswilligen könnten von solch einer Liste Handreichungen zu verschiedenen Themen wie z. B. Freiwilligenrekrutierung, Datenschutz oder Finanzierung erhalten sowie Hinweise auf mögliche Probleme.

> *„Man spricht sich mit den Nachbargemeinden manchmal ab oder tauscht einfach mal die Erfahrungen auch gern mal aus. Wenn man irgendwie was Neues hat oder was kompliziertes. Auf dem kurzen Dienstweg per Telefon kurz anrufen und nachfragen."*

Hemmnisse

Probleme bei der Nachfolge/Freiwilligenrekrutierung

Das Problem der Freiwilligenrekrutierung trat nicht bei allen befragten Kümmerern auf. Wie schon bei den Erfolgsfaktoren beschrieben, ist eine enge Einbindung in lokale Strukturen förderlich für die Freiwilligenarbeit. Ein größeres Problem wurde bei vielen in der Frage der Nachfolge gesehen. Viele Leiter von Fahrdiensten haben eine Vielzahl von Aufgaben und haben während der Interviews angegeben, dass sie Probleme haben Aufgaben abzutreten. Insbesondere im Bereich der ehrenamtlichen Kümmerer und Fahrdienstleiter kumulieren so Aufgaben, die notgedrungen von der Leitungsperson übernommen werden. Dies führt dazu, dass die Stellen der Leitungsperson aufgrund der großen zeitlichen Verpflichtung weiter an Attraktivität verlieren.

> *„Ich habe da schon noch ein Thema, und zwar Stellvertretung bzw. Nachfolge (…) Für mich wäre es schon schön, ich würde merken, dass jemand gerne ein bisschen Verantwortung übernehmen würde, das ist nicht so einfach. Entweder, habe ich mir schon überlegt, bin ich einfach zu mächtig. Mache zu viel und andere kommen deswegen gar nicht auf die Idee auch mal selber einzugreifen. Oder sie sagen mir klipp und klar, ich mache das hier und sonst nichts. Dafür habe ich mich gemeldet, das mache ich gerne und das mache ich weiterhin, aber sonst nichts. Ich sehe da, was die Übernahme einer doch nicht geringen Verantwortung anbelangt, Schwierigkeit."*

Keine Grenzen in der Beanspruchung Freiwilliger

Von mehreren Kümmerern wurde kritisiert, dass sie auch über das Maß, in den sie bereit sind sich zu engagieren, kontaktiert werden. So sind Anrufe außerhalb der Telefonzeiten oder im Urlaub aufgetreten. Diese erhöhen zusammen mit dem vorherigen Punkt die zeitliche Belastung der Ehrenamtlichen. Gleichzeitig machen sie die Tätigkeit für Interessenten unattraktiver. Aufgrund des persönlichen Kontaktes und der Vertrautheit mit den Fahrgästen ist es schwierig auf die Einhaltung der vereinbarten Zeiten zu bestehen.

> *„Ja das ist, also im Moment, weil sich die älteren Herrschaften nicht an die vorgegebenen Anmeldezeiten halten, weil sie zu jeder Stunde am Tag anrufen. Am Anfang war es sogar am Wochenende.*

Jetzt schalte ich das AWO-Handy aus. Sie verwechseln mich wahrscheinlich mit einer Taxi-Zentrale. Die ganz Schlauen rufen nun ausweichend häufig auf meinem Festnetz an.“

Wenig konkrete Vorstellungen der Kümmerer/Freiwilligen im Vorfeld (insbesondere in Führungspositionen)

Die interviewten Personen äußerten, dass sie wenig konkrete Vorstellung von ihrer Tätigkeit hatten, bevor sie diese angetreten haben. Viele der Aufgaben wurde erst während der Ausführung erlernt beziehungsweise in Trial-and-Error Prozessen.

„Nein, so ganz klar war es von Anfang an nicht, weil ich, bis man sich dann auch mal wirklich mit dem Regionalverband zusammengesetzt hat und dann die Leute kennengelernt hat und dann gewusst hat, was machen die überhaupt und diese ganzen verschiedenen Leute, diesen ganzen Projektpartner die wir hier in KOMOBIL haben. Das war mir alles noch nicht klar, dass kam alles so im Nachhinein.“

Gründungsprobleme

Neben den genannten unklaren Vorstellungen gibt es weitere Gründungsprobleme für die Fahrdienste. Neben der Rekrutierung von Freiwilligen, der Planung des Angebots und des konkreten Ablaufes und der Werbung um Fahrgäste wird besonders die Anschaffung des Autos als Problem gesehen. Mehrere verschiedene Lösungen wie Sponsoring, kommunale Finanzierung oder Finanzierung über einen sozialen Träger wurden genutzt um ein Fahrzeug zu beschaffen. Trotzdem ist dies eines der großen Hindernisse für neue Fahrdienste, sowie Fahrdienste die ein zusätzlichen Fahrzeug anschaffen möchten oder ein altes ersetzen müssen. In diesem Bereich könnten regionale und kommunale Kümmerer dieses Problem durch Informationen oder die Vermittlung von Kontakten unterstützen.

„Nein, also wie gesagt die Anfangsprobleme halt. Wie speichern wir das am besten oder wie informieren wir den Fahrer am besten. Das war am Anfang so ein bisschen ein Kommunikationsproblem aber mittlerweile, die Fahrer kennen jetzt das Auto, wie das gesamte System funktioniert. Da waren sie am Anfang auch ein bisschen reservierter oder ein bisschen skeptischer. Aber es hat sich jetzt echt bewährt mit der Karte vorne hinhalten, das Ding geht auf, das funktioniert. Also nein, es gibt gerade eigentlich überhaupt keine Probleme.“

Bestehende Hilfsangebote werden zum Teil nicht angenommen

Bei den interviewten Fahrdienstleitern gab es zum Teil starke Bedenken gegen Unterstützung von außerhalb. So wurde befürchtet, dass die eigene Autonomie aufgegeben werden müsste, wenn Hilfe von außen angenommen werden würde. Zudem gab es Bedenken wegen der Zunahme der Bürokratie. Diese Zunahme wurde zum einen bei der Beantragung der Hilfen verorten, zum anderen wurde befürchtet, dass die eigene Organisation bürokratisiert werden müsse. Durch die ehrenamtliche Art der Tätigkeit vieler interviewter Personen wurde befürchtet, dass viel Zeit für neue bürokratische Prozesse aufgewendet werden müssen, die dann nicht mehr für die eigentliche „Kernarbeit“ zur Verfügung steht.

„Es gibt jetzt vom Land die Unterstützung für Bürgerbusse, nicht aber für die sozialen Fahrdienste, die wir leisten. Das finden manche jetzt nicht gut, aber für mich ist das schon richtig so, denn je mehr Unterstützung wir vom Land bekämen, wenn wir Unterstützung vom Land bekämen, dann würde das Land dafür auch irgendwelche Vorstellungen uns weitergeben, die wir dann erfüllen müssen. Das ist meine Meinung. Und dann wird noch mehr institutionalisiert und dann verliert das nen bisschen den Charakter, finde ich.“

Ein weiterer Grund, der als Bedenken gegen Hilfsangebote von außerhalb angeführt wurde ist der Eindruck, dass externe Akteure nicht über die Besonderheiten vor Ort Bescheid wissen. In den Interviews äußerten die interviewten Personen, dass sie sich eher konkrete Hilfe oder Unterstützung wünschen würden. Viele der Akteure auf übergeordneter Ebene agieren für die jeweiligen Interviewpartner zu theoretisch und zu wenig auf ihre konkreten Probleme zugeschnitten.

Fazit

Kommunen im ländlichen Raum stehen vor großen Herausforderungen für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum. Ehrenamtliche Tätigkeiten können hierbei einen wichtigen Teil zur Bereitstellung bzw. Ergänzung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum liefern. Ehrenamtliches Engagement bildet sich jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen aus. Verschiedene Faktoren, die das ehrenamtliche Engagement befördern bzw. ver- oder behindern können, wurden in diesem Beitrag vorgestellt. Kommunen können somit stark beeinflussen, inwieweit ehrenamtliches Engagement in der jeweiligen Kommunen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge beiträgt.

Literatur

- (BMVBS) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Corinna Kausmann, Corinna; Simonson, Julia; Ziegelmann, Jochen P. Vogel, Claudia & Tesch-Römer, Clemens (2016): Länderbericht zum Deutschen Freiwilligensurvey 2014. Hg. v. Deutsches Zentrum für Altersfragen. Berlin.
- Klein, Ansgar (2007): Bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Reformpolitik. In: Der Bürger im Staat 57 (4), S. 212–217.
- Klingholz, Reiner; Slupina, Manuel; Sütterlin, Sabine (2015): Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin.
- Kröhnert, Steffen (2011): Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. 1. Aufl. Berlin.
- Röbke, Thomas (2012): Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge: Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung. Friedrich-Ebert-Stiftung (betrifft: Bürgergesellschaft, 38).

KOMOBIL2035 wird im Rahmen der Fördermaßnahme "Kommunen Innovativ" vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

kommunen innovativ

Florian Henning, Dr. Tim Roesler, Prof. Dr. Markus Hassler (Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Geographie, Arbeitsgruppe Regionalforschung; tim.roesler@uni-marburg.de)

Exkurs: Dorf- und Regionalentwicklung

Als die Regionalentwicklung laufen lernte… (R. Buchenauer)

Erinnerungen an die Anfänge in Hessen

Seit gut 30 Jahren wird der programmatische Ansatz der Regionalentwicklung in ländlichen Räumen Hessens verfolgt. Heute flächendeckend etabliert, kann dieser raumordnungs- wie regionalpolitische Strategieansatz auf einen bewegten Werdegang zurückblicken. Seine Anfänge liegen in den 1980er Jahren – von den damals aktiven Vorreitern der später zu einem „Mainstream“ ländlicher Entwicklung wachsenden Bewegung sind nicht mehr viele auf diesem Feld engagiert.

Umso wichtiger, dass ein Rückblick auf diese Anfänge und die ersten strategischen Ansätze am Beispiel Hessens rückblickend in Erinnerung gebracht werden. Die folgenden Erinnerungen sind persönlicher Natur und nicht aus politischer oder verwaltungsgebundener Sicht verfasst. Es sind Gedanken aus eigener Erfahrung an eine Zeit mit großer Aufbruchsstimmung, die zunächst nicht maßgeblich von etablierten Institutionen aus Politik und Verwaltung verbreitet und getragen wurde, sondern von freien Akteuren, Gruppierungen und Vereinen.

1. Die ersten Anstöße

Seit den 1970er Jahren versuchte der Staat, der Benachteiligung peripherer ländlicher Räume gemäß der raumordnungspolitischen Zielsetzung der „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland" mit unterschiedlichen politischen Konzepten und Maßnahmen zu begegnen. Als Fazit dieser Bemühungen wurde mehr und mehr deutlich, dass die räumlichen Ungleichgewichte zwischen den Regionen vor allem in der Wirtschaftsentwicklung weiterhin bestehen blieben. Seit etwa 1980 wurden auf der Grundlage dieser Erkenntnisse auf bundespolitischer Ebene erste Gedanken zu einer Neuorientierung in Raumordnungs- und Regionalpolitik angestoßen mit dem Ziel, ungenutzte endogene Potentiale des ländlichen Raums zu aktivieren.

Auch in der Raumforschung zeigten sich Neuansätze: Im gleichen Jahr hatte die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in ihrer Schriftenreihe „Informationen zur Raumentwicklung“ ein Heft zum Schwerpunktthema „Regionalismus und Regionalpolitik‘“ herausgegeben, 1986 folgte ein Schwerpunktheft „Regionalbewußtsein und Regionalentwicklung“[33].

Dies war der raumordnungspolitische Rahmen, der gleichsam ein Aufbruchssignal dafür gab, mithilfe einer Entwicklungsstrategie „von unten“, die umfassend alle Lebens- und Arbeitsbereiche einband und die Menschen selbst mit ihren Interessen und Bedarfen als Akteure in den Mittelpunkt stellte. Ziel sollte sein, endogene Entwicklungsmöglichkeiten zielgerichtet zu verwirklichen. Begriffe wie „endogene regionale Potenziale“ und „eigenständige Regionalentwicklung“ etablierten sich.

Viele Anstöße kamen aus Österreich, wo dieses politische Modell schon in den frühen 1980er Jahren Fuß gefasst hatte und organisatorisch-strategisch in die vorhandenen Verwaltungs- und Politikstrukturen eingebunden worden war. Die „Philosophie“ der „Eigenständigen Regionalentwicklung“ umfasste die folgenden Grundgedanken und Werte, mit der sich auch wissenschaftliche Studien befassten:[34]

---

[33] Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Regionalismus und Regionalpolitik. = Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, Bonn 1980 und Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Regionalismus und Regionalpolitik. = Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8 Bonn 1987.

[34] Peters, U. u.a.: Nachhaltige Regionalentwicklung- ein neues Leitbild für eine veränderte Struktur- und Regionalpolitik. Forschungsbericht der Universität Trier. Trier 1996, S. 66 ff.

- Die Wertschöpfung in einer Region zu stabilisieren, Kooperationen zu fördern und Stoffströme enger zu führen, sind die wesentlichen Ziele nachhaltiger Regionalentwicklung.
- Lebensräume sollen zu Entscheidungs-, Verantwortungs- und Wirkungsräumen werden, die auf Gegenseitigkeit beruhen.
- Zu nachhaltigen Ökonomien gehört die Schaffung innerregionaler Stoff- und Wertschöpfungskreisläufe. Diese basieren auf Formen regionaler Kooperation. (…)

2. Anfänge in Hessen

Hessen hatte 1982 ein eigenes Landesprogramm zur Dorferneuerung aufgestellt. Dieses Programm, das einzelne Orte in den Genuss von Fördermitteln brachte, war zunächst der Mittelpunkt der Raumordnungs- und Siedlungspolitik für den ländlichen Raum, bis die Hessische Landesregierung 1984 ein neues „Ländliches Regionalprogramm“ erließ. Der Anstoß dazu erging aus dem aus dem außerpolitischen Bereich durch den „Arbeitskreis junger Landwirte Nordhessen“. Die österreichischen Aktivitäten haben hierbei eine nicht unmaßgebliche Rolle gespielt. 1985 folgte die Gründung des „Vereins zur Förderung der Eigenständigen Regionalentwicklung in Hessen" (VER). Dieser Verein übernahm, anknüpfend an erste Erfahrungen der Gesamthochschule Kassel, Beratungsleistungen zur Regionalentwicklung. Finanziert wurden diese Beratungen durch eine Förderung des Landes Hessen im Rahmen des o.a. Programms.

Infolge Regierungswechsels kam es 1987 zu einigen Strukturveränderungen. Das Ländliche Regionalprogramm hatte weiterhin Bestand, Beratungen wurden zunächst in dieser „Interimsphase“ von den damaligen „Ämtern für Landwirtschaft und Landentwickelung“ (Landesverwaltung) übernommen und weitergeführt. Parallel dazu entstanden jedoch bundesweit Initiativen und Gruppierungen, die sich mit der „Eigenständigen Regionalentwicklung“ befassten, sie propagierten und ihre Ideen in die Öffentlichkeit brachten. [35] Damit erhielt der Ansatz dieser Strategie für ländliche Räume eine gesellschaftliche Breite, die sich mit einem zeitlichen Versatz schließlich auch im politischen Handeln widerspiegelte.

Das Ländliche Regionalprogramm in Hessen gewann so Anfang der 1990 Jahre, v.a. nach erneutem Regierungswechsel und einer ressortlichen Neuordnung und Zusammenführung zunehmend an Qualitäts- und Strategieanspruch und inhaltlicher Konsistenz. An Politik und Verwaltung wurden neue Maßstäbe für die Umsetzung des Programms gestellt, neue Verfahrenswege eingeschlagen, umfassende Entwicklungsansätze propagiert. 1993, mit dem Erlass eines novellierten Förderprogramm „Ländliche Regionalentwicklung“[36] wurde der Aufbau von sechs ländlichen Modellregionen initiiert, in denen die Ländliche Regionalförderung in Hessen eingesetzt werden sollten. Diese avancierten in den Nachfolgejahren mit dem bereits seit 1989/90 eingeführten EU-Strukturprogramms LEADER Zug um Zug zu Europäischen Förderregionen.

3. Ein Praxisbeispiel – eigene Erfahrungen beim Aufbau der Region Burgwald[37] in Mittelhessen 1993 - 1995

Ende 1992 rief das Amt für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft Marburg die in Mittelhessen bekannten Beratungs- und Planungsbüros mit Schwerpunktansatz „Bürgerbeteiligung“ zu einem Rundgespräch zusammen. Es wurde über das Ländliche Regionalprogramm Hessen informiert und dargestellt, welche Einzelprojekte sowie Regionale Gesamtprojekte anvisiert waren und eine entsprechende Beratung und Konzeption für eine investive Förderung benötigten. Die Auswahl Projekt – Beauftragte geschah nach Handaufzeigen.

---

[35] Anstoßgeber waren neben dem VER z.B. die Katholische Landjugendbewegung Deutschlands e.V. (KJLB) mit eigenen Projekten, Veröffentlichungen und Ausbildungsgängen und der Verein Regional Impuls e.V., der sich in Hessen 1990 gründete und einige Jahre den Regionalentwicklungsprozess mit Veranstaltungen und Herausgaben begleitete. Wegweisend war auch das wissenschaftliche Engagement einzelner Hochschulen.

[36] Umfassend dargestellt in: Schüttler, Klaus: Neue Regionalpolitik – Entwicklung mit Kultur. In: Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V.: Ein neuer Weg? durch kommunale Zusammenarbeit zur ländlichen Regionalentwicklung! München 1995.

[37] Heute: Region Burgwald-Ederbergland, www.region-burgwald-ederbergland.de

Ich hatte meine Hand für die Konzepterstellung für die Region Burgwald gehoben – mit sieben Kommunen im Landkreis Marburg ein für mich naheliegender und überschaubarer Regionsvorschlag. Mit mir hob ein Kollege[38] die Hand, wir beide erhielten, ohne uns darüber weiter intern vorabstimmen zu können, den Zuschlag – unsere gemeinsame schriftliche Angebotsabgabe wurde nachgereicht.

Nach diesem sehr informellen Start musste alles schnell gehen. Kurzfristig wurden Gespräche mit den Bürgermeistern der Kommunen in der Region geführt, aus diesen die ihnen am wichtigsten erscheinenden Entwicklungs- und Aufgabenaspekte ihrer jeweiligen Kommunen erfasst. In meiner Erinnerung spielten die Themen „Seniorenversorgung“, „Mobilität“, „Tourismus“ und „Naturraum Burgwald“ besondere Rollen. Hieraus wurde im Laufe des ersten Quartals 1993 ein Vorkonzept der regionalen Entwicklung erarbeitet und nachfolgend beim Ministerium eingereicht. Mit Erfolg – es erfolgte die Zusage des Ministeriums, dass aufgrund des Vorkonzepts nun ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) erstellt werden könne.

Hiermit begannen wir im Herbst 1993. Das Tourismuskonzept wurde von einer externen Fachfirma umgesetzt. Alles geschah unter großem Zeitdruck und mit einer ausgesprochen hohen Erwartungshaltung seitens der Fachverwaltung, die die Erwartungen der Landesregierung an uns weitergab. Ich erinnere mich noch sehr gut an den Satz „Macht Projekte, Leute, macht Projekte!“ – diese Forderung erwies sich als schwierig, da wir uns ja erst einmal in der Region und bei ihren Bewohnern, Institutionen und Vereinen bekannt machten mussten. Hatten kurzfristig erarbeitete Projektvorschläge überhaupt nachhaltig (das Wort gab es damals noch nicht!) und würden sie in das parallel in Arbeit befindliche REK einzuordnen sein?

Innovativ sollten die Projekte sein, aber eine eindeutige Definition, was die angestrebte Innovation nun ausmache, konnte niemand geben. Auch wurde der neue Bottom-up-Ansatz, mit Regionalentwicklung von unten zu beginnen, von den Kommunalspitzen eher zurückhaltend betrachtet – die Prinzipien der „Eigenständigkeit“, „Selbsthilfe“ und des „Eigenengagements“ waren in diesen Jahren noch lange nicht so ausgeprägt, wie es heute der Fall ist. Auch die Fachverwaltung meinte mitunter, unter den Beteiligten qualitativ auswählen zu können. Ein schwieriger Findungsprozess!

Das Tourismus-Fachbüro flog stets nur kurz ein, wir hatten die Brücken zu Einzelakteuren zu bauen. Die in der Region bedeutsamen Naturschutz-Initiativen standen dem ganzen Verfahren eher skeptisch gegenüber. Kleine Unternehmen ließen sich schwer einbinden, weil sie überörtliche Vermarktungs- und Kooperationsstrategien für nicht sinnvoll erachteten, an die größeren Wirtschaftsbetriebe kamen wir nur schwer heran, da sie in anderen, größeren raumfunktionalen Beziehungsnetzen dachten und agierten. Vor allem Initiativen, Akteure und Betriebe aus den Bereichen Tourismus, Kunst, Soziokultur und Bildung sprangen auf die Regionsidee auf, vermochten sie doch in einer gegenseitigen Vernetzung mit anderen Chancen erkennen.

Eine groß angelegte Informationsveranstaltung des Fachministeriums im Herbst 1993 verlief nicht ganz so glücklich wie vorausgedacht und in der Folge wurde der Verwaltungsdruck noch stärker. Es war Pflicht, an einer mehrtägigen Schulung durch die Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR) in der Rhön teilzunehmen und mehrere Coach-Sitzungen mit einem Berater dieser Gesellschaft durchzuführen. Hierbei stellte sich allerdings heraus, dass in Österreich andere kommunale und Verwaltungsstrukturen herrschten, so dass sich die Empfehlungen des Coachs als mitunter nicht übertragbar auf hiesige Verhältnisse erwiesen. Ich selbst vermisste, freier agieren zu können und beide, der Kollege und ich, fühlten uns eher kontrolliert als in unseren Fähigkeiten geschätzt.

Gleichzeitig hatten wir, um den Landschaftsraum Burgwald in seiner Gänze abbilden zu können, über die Kreisgrenze hinausgehend neue Kommunen im Kreis Waldeck-Frankenberg einzubinden. Dabei war der integrative Zusammenschluss der Kommunen im hiesigen Landkreis Marburg-Biedenkopf in den wenigen Monaten Bearbeitungszeit noch kaum herstellbar gewesen – das große Waldgebiet des Burgwalds trennt als naturräumliche Barriere seit jeher die einzelnen Siedlungsbereiche voneinander. Aber auch benachbarte

[38] *Kulturwissenschaftler und Autor Dr. Theo Kinstle, Münchhausen*

Kommunen waren nicht unbedingt miteinander verbunden. Auf meine konstruktive Frage an einen der Bürgermeister, was ihn mit seinem Kollegen verbinde, erhielt ich zur Antwort: „Die Straße“.

Dennoch kam das REK zu einem konstruktiven Ende. Gleich danach erhielten wir Beraterverträge, um das Verfahren weiter voranbringen zu können. Denn es warteten schon neue Aufgaben: zum einen sollte es darum gehen, die neue Region nun auch trägerschaftlich aufzubauen und damit zukunftsfähig zu machen, zum anderen sollte die EU-LEADER-Förderung in Anspruch genommen werden. Für beide Aufgaben galt es, die Kommunen zu stärken und auf den Weg zu bringen. Bis Ende 1994 war dann alles geschafft: Es hatte sich ein Trägerverein gebildet, die Region Burgwald e.V. Diese Trägerschaftsklärung verlief in einem intensiven Prozess, gab es doch auch andere Rechtsformoptionen. Da die Kommunen jedoch „den Zweckverband wie der Teufel das Weihwasser fürchten“ (Zitat eines beteiligten Bürgermeisters) und auch die GmbH nicht erwünscht war, einigte man sich auf die relativ einfache und allseits bekannte Form des Vereins.

Auch die LEADER-Anerkennung und damit eine nachhaltige Sicherung der Förderung waren erfolgreich beantragt und gesichert worden. Der Kollege und ich berieten den neuen Trägerverein in seinen ersten eigenen Schritten, übernahmen die Einzelprojektbetreuung und begleiteten das Auswahlverfahren des im Herbst 1995 eingesetzten Regionalmanagers. Mit dem einsetzenden Erfolg der geförderten Einzelprojekte, dem selbstbewussten Auftreten des Regionsvorstands und der programmatischen Rückendeckung durch das Fachministerium glätteten sich die Wogen, die Aufgeregtheit am Start und in den ersten beiden Jahren der Regionsanbahnung wich einer konstruktiven Zusammenarbeit der Beteiligten auf allen Ebenen. Ich war nach Einführung des Regionalmanagements froh, das Arbeitsfeld „Region Burgwald“ verlassen zu können und war nur noch in ausgewählten Einzelprojekten in der Region aktiv. Ihre Fortentwicklung seit nunmehr 25 Jahren habe ich, auch als Mitglied des Trägervereins, weiterverfolgt. Von den schwierigen Anfängen weiß heute kaum noch jemand….

Seitdem haben sich in Hessen etliche neue Regionen gegründet. Aufgrund der Erfolge älterer Regionen haben sie es in der Aufbauphase leichter gehabt, die Folien „Region“ und „Regionalentwicklung“ waren hinreichend bekannt und erfolgversprechend. Daneben bildeten sich in Hessen nach 2000 auch Interkommunale Kooperationen wie zum Beispiel „Schwalm-Eder-West“, die im Bundesprogramm „Stadtumbau West“ gefördert wurden. Netzwerke der Regionen und Kooperationen und regionsübergreifende Fachkreise entstanden und zeugen von dem wachsenden Selbstbewusstsein der Regionen gegenüber der Landespolitik und den Fachverwaltungen. Von der Landkarte der Regional- und Raumordnungspolitik sind sie heute nicht mehr wegzudenken.

Dr. Renate Buchenauer (Mitglied der HAL, Planungsbüro Dr. Buchenauer, Marburg (planungsbuerodrbuchenauer@yahoo.de)).

Die hessischen LEADER-Regionen: Burgwald-Ederbergland (F. Ta Van)

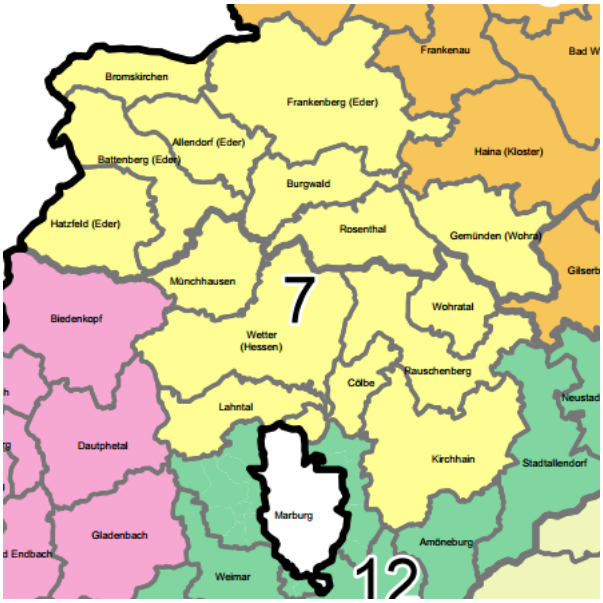
Den Menschen vor Ort ermöglichen, regionale Prozesse mitzugestalten und die Region gemeinsam weiterzuentwickeln – das ist LEADER, heute ein Teil des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Seit 1991 wird den ländlichen Regionen Europas damit eine Methode an die Hand gegeben, mit der vor Ort Partnerschaften des öffentlichen, privaten, sozialen und wirtschaftlichen Sektors aufgebaut werden können. Dabei gilt: Die Menschen vor Ort wissen am besten, was für ihre Regionen wichtig ist und wo Entwicklungspotentiale bestehen – deswegen stellen sie sich selbst zu Anfang ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) auf, in dessen Rahmen im Laufe der Förderperiode Projekte umgesetzt werden können. In Deutschland sind es 321 Regionen, davon 24 in Hessen. An dieser Stelle möchten wir die LEADER-Regionen Hessens sukzessive vorstellen.

In der Region Burgwald-Ederbergland haben sich bereits 1994 Kommunen und Bürger zur Entwicklungsgruppe Region Burgwald zusammengeschlossen. Mit zunächst 10 Kommunen, davon 7 im Landkreis Marburg-Biedenkopf und 3 im Landkreis Waldeck-Frankenberg wurde das erste Regionale Entwicklungskonzept entwickelt und umgesetzt. 1999 trat die Stadt Frankenberg dem Verein bei. 2007 folgten die Städte und Gemeinden des oberen Edertals Allendorf (Eder), Battenberg (Eder), Bromskirchen und Hatzfeld (Eder) und die bis heute bestehende Gebietskulisse mit insgesamt 15 Kommunen unter dem Namen zu Region Burgwald-Ederbergland e.V. entstand. Mittlerweile befindet sich die Region in der Umsetzung ihres 4ten Entwicklungskonzepts. Nach wie vor setzt sich die Region für eine integrierte, ökologische und sozial-orientierte sowie wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung der Region ein.

Gründungsdatum	10.07.1994
LEADER-Phasen	LEADER II, LEADER +, LEADER
Rechtsform der LAG	Verein (e.V.)
Gebietskulisse	15 Städte & Gemeinden in den LK Marburg-Biedenkopf & Waldeck-Frankenberg
Fläche	878 km²
Einwohner	93.477

Handlungsfelder Burgwald-Ederbergland:

Querschnittsziele: Vernetzung, Effizienz, Übertragbarkeit und Innovation	**HF 1. Klimaschutz & Natur** (u.a. Klimawandel, Reduzierung des CO2-Fußabdrucks)
HF 2. Leben & Arbeit (u.a. bürgerschaftliches Engagement, Arbeitsplätze, Lebensqualität)	**HF 3. Tourismus & Regionalkultur** (u.a. Premiumwanderregion, Hugenotten- und Waldenserpfad, kulturelle Vielfalt)



Kontakt: Region Burgwald-Ederbergland e.V., Marktplatz 1, 35083 Wetter
E-Mail: info@region-burgwald-ederbergland.de, Web: www.region-burgwald-ederbergland.de
Ansprechpartnerin: Franziska Ta Van

(Quellen: http://www.region-burgwald-ederbergland.de/; https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/ und www.vitale-orte.hessen-nachhaltig.de)

Bürgerbeteiligung im hessischen Förderprogramm „Dorfentwicklung“ (W. Rinklin, J. Römer, B. Wecker)

Kritische Anmerkungen aus der Praxis

Seit Jahrzehnten laufen in Hessen die Förderprogramme „Leader“ und „Dorfentwicklung“ (bis 2012 „Dorferneuerung“), die auf verschiedene Weise ländliche Entwicklung positiv beeinflussen sollen. Im Folgenden wird das Augenmerk auf „Dorfentwicklung“ liegen. 2012 kam es zu einem Paradigmenwechsel bei diesem Programm: Wurden im Vorläuferprogramm in der Regel einzelne Orte aufgenommen, so können sich seitdem nur noch ganze Kommunen mit ihren Orten bewerben. Teil des Verfahrens wurde das Integrierte Kommunale Entwicklungskonzept IKEK, dessen Erstellung gefördert werden kann und das eine verbindliche und von der Gemeindevertretung bzw. der Stadtverordnetenversammlung zu beschließende Vorgabe für die Entwicklung der ganzen Kommune mindestens für die Laufzeit der Förderung ist, die aber im Grunde auch über diesen Zeitraum hinaus als Richtschnur zu verstehen sein soll.

Seit jeher spielt die Beteiligung der Öffentlichkeit, also der Bewohnerinnen und Bewohner, in den Förderprogrammen eine große Rolle. Die Grundlage dafür bildet die Vorstellung des „Bottom-up-Prinzips“, das als Gegenbild zu politischem Handeln „Top-down“ verstanden wurde. Es soll Partizipation sicherstellen und somit für Akzeptanz sorgen. Zugleich steht dahinter die Idee der positiven soziokulturellen und politischen Folgen solcher Entwicklungsteilhabe. So weit, so gut. Dennoch macht sich unter den professionell mit der Durchführung des Förderprogramms beschäftigten Fachleuten seit geraumer Zeit Kritik an der Art und Weise der Bürgerbeteiligung breit. Das brachte die Autoren des vorliegenden Beitrags (Fachdienstleiter und Sachgebietsleiter Dorf- und Regionalentwicklung beim Landkreis Waldeck-Frankenberg, Mitinhaber eines seit Jahrzehnten in der ländlichen Entwicklung tätigen Planungs- und Beratungsunternehmens) dazu, sich in einem kleinen Workshop mit diesem Thema zu beschäftigen. Er liegt dem Beitrag zu Grunde.

Bürgerbeteiligung ist als fester Bestandteil der Förderverfahren in jedem Fall zu bewahren, aber es lohnt sich, genau hinzuschauen, in welchen Formen, an welchem Ort und zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens die Bewohnerinnen und Bewohner einbezogen werden sollten. Eine kritische und offene, möglichst unvoreingenommene Betrachtung dieser Fragen könnte auch zu einer präziseren Bestimmung dessen beitragen, was Dorfentwicklung bewirken soll. In einem ersten Schritt versuchen wir uns an einer dreistufigen Problembeschreibung des aus unserer Sicht hochbürokratisierten und etwas in die Jahre gekommenen Förderprogramms mit besonderer Berücksichtigung der Beteiligungsverfahren. Im Fokus stehen dabei besonders die kommunalen Projekte; für die privaten Projekte ist die Bürgerbeteiligung weniger wichtig. Sie sollte dabei obsolet sein, ist dies aber nicht, denn alles ist Bestandteil der gemeinsamen Strategie, was es für die Bürgerinnen und Bürger nicht leichter macht. Danach sollen die positiven Aspekte benannt und Perspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden.

1. Grundlegende Probleme, die gute kommunale Projekte im Verfahren verhindern können, lassen sich erkennen. So führt häufig mangelnde Information der Bürgerinnen und Bürger zu mangelndem Verständnis des Verfahrens und somit zu inhaltlichen Schwächen und Umsetzungsschwierigkeiten. Insbesondere lässt sich eine inhaltliche und methodische Überforderung bei der gemeinsamen Strategieentwicklung immer wieder feststellen. In den Verfahren kann es immer wieder zu Versuchen ortsteilbezogener oder interessengeleiteter politischer Einflussnahme und der Instrumentalisierung für die Zwecke von Gruppen kommen. Vor allem ist häufig eine Fokussierung der Bürger auf „meinen“ Ort oder „mein“ kommunales Projekt zu beobachten, die sehr hartnäckig sein kann, namentlich, wenn sie von politisch Verantwortlichen nicht abgewehrt oder sogar gefördert wird. In diesen Zusammenhang gehört auch, dass die vom Richtliniengeber des Förderprogramms gewünschte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Orten kaum stattfindet. Sie wird allerdings, so hier und da der Eindruck, aus strategischen Gründen seitens der Akteure im Verfahren regelrecht simuliert, was sich einer validen Überprüfung leider entzieht. Die professionell Beteiligten neigen hier und da dazu, das Verfahren zu überbewerten. Auch das kann zu problematischen Begleiterscheinungen führen, nämlich dann, wenn mit wenig Rücksichtnahme auf die Anwesenden die Vorgaben des Verfahrens abgespult werden. Eine

solche „*Leitfadisierung*“ führt häufig in eine kreative Sackgasse. Oftmals ist bei den Professionellen auch eine Art „Alarmismus“ zu erkennen, indem Probleme der örtlichen Entwicklung dramatisiert und überhöht werden, nicht zuletzt, um als Problemlöser wahrgenommen zu werden. Als erstes Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die durchschnittliche Projektqualität seit dem einzelörtlichen Verfahren stagniert, der Aufwand für die Umsetzung dieser Projekte hingegen seitdem steil angestiegen ist. Dazu sei allerdings angemerkt, dass es keine allgemein gültigen Parameter gibt – und möglicherweise auch nicht geben kann –, mit denen dies zu messen wäre.

2. Etwas weniger gravierend sind weitere Probleme einzuschätzen. So kann mangelnde Transparenz auf politischer Ebene ebenso wie mangelnde politische Vermittlung zwischen den Einzelorten im gesamtkommunalen Verfahren die Projektentwicklung behindern. Zu beobachten ist insbesondere auf der politischen Ebene ein wenig ausgeprägtes Verständnis für strategisches Handeln. Handlungsleitend ist stattdessen häufig kurzfristige und kurzatmige Taktik. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nimmt insgesamt ab, so scheint es wenigstens zu sein. Das führt im Umkehrschluss zu einer weiteren Aufwertung der kommunalen Steuerungsgruppe und der Professionellen, was der Beteiligung wiederum abträglich ist. Schwer zu vermitteln ist auch die Diskrepanz zwischen dem sehr elaborierten Programmleitfaden und dem Wunsch nach flexibleren und / oder passenderen Verfahren. Dazu gehört auch die Erwartungshaltung, alle Projekte müssten möglichst innovativ und geradezu spektakulär sein, obwohl es einfachere Problemlösungen gäbe, die genau so effizient wären. Schließlich erscheint es vor dem Hintergrund einer zunehmend egoistisch handelnden Gesellschaft schwierig, den örtlichen oder persönlichen Egoismen entgegen zu treten. Bei diesen Phänomenen handelt es sich allerdings um solche nur mittlerer Bedeutung, die gleichwohl ungünstigen Einfluss auf die Projektentwicklung ausüben können.

3. Zu den wenig bedeutsamen Problemen zählen daneben noch eine gelegentlich auftretende Unausgewogenheit der Steuerungsgruppe, eine mangelnde Motivation zur Mitwirkung an gesamtkommunalen Projekten, die Trennung der Auftaktveranstaltung für Gesamtverfahren und für private Vorhaben, die sich als wirkungsarm herausstellte, und der „soziale Zusammenhalt im Dorf“ im Hinblick auf das Förderverfahren. Wie soll nun mit den geschilderten Problemen künftig umgegangen werden? Das Image der Dorfentwicklung bei den Bürgerinnen und Bürgern dürfte im Großen und Ganzen noch recht gut sein. Dies mag allerdings bei politisch Verantwortlichen in den Kommunen nicht mehr zutreffen. Hierin zeigen sich die Unterschiede zwischen den privaten Förderfällen und den kommunalen. Die privaten Anträge – hier liegen eindeutig die Stärken der Dorfentwicklung! Wir stellen verschiedene Vorschläge zur Diskussion, zu Verbesserungen und Neuerungen in der Dorfentwicklung zu gelangen.

- Wir plädieren für ein „IKEK light“, das mehr einer erweiterten Bewerbung gleichkommt, so wie sie derzeit vorgesehen ist. Vor allem sollten in diesem Zuge mehr Umsetzungsprozesse gefördert werden.
- Die Dorfentwicklung muss dringend entschlackt werden. Allzu viel bürokratischer Ballast wirkt sich kritisch auf die Umsetzung aus, und zwar sowohl auf der ersten Ebene – bewirbt sich eine Kommune überhaupt? – bis hin zur letzten Ebene, beim privaten Antragsteller.
- Dies wird gestützt dadurch, dass bei den kommunalen Projekten sich diejenigen einer guten und aktiven Beteiligung erfreuen, die ein hohes Maß an „Konkretheit“ aufweisen, die anschaulich sind, zum Mitmachen einladen, Beteiligungsmöglichkeiten offenhalten, die über bloßes Abfragen hinausgehen. Solche Projekte können im Idealfall zu Bausteinen einer Strategie werden (s.u.).

Hinsichtlich des Beteiligungsverfahrens und der kommunalen Projekte sind einige Rücksichten zu nehmen, was immer wieder vernachlässigt wird. Gemeint ist damit Rücksicht auf:

- Erwartungshaltungen auf allen Ebenen, also bei allen Prozessbeteiligten. Diese müssen nicht nur nicht identisch sein, sondern sie können einander durchaus widersprechen.
- Die Lebensqualität der Bevölkerung und der Kommunen in dem Sinne, dass durchaus auch das subjektive Empfinden in Rechnung zu stellen ist.
- Spezifische und / oder partikulare Interessen der Akteure, die idealerweise zu einem Ausgleich gebracht werden sollten, um nicht ganze Gruppen aus dem Prozess zu drängen.

- Spezifische Ängste und Unsicherheiten der Akteure, die sich auf vielerlei Weise äußern können, etwa Angst vor etwas Neuem, Angst vor Kontrollverlust im „eigenen“ Ort, Unsicherheit im Umgang mit den auswärtigen, professionellen Expertinnen und Experten u. a. m.
- Eine Vielzahl von parallel laufenden partizipativen Prozessen im ländlichen Raum – von denen jeder für sich in Anspruch nimmt, der Bedeutsamste zu sein – in Verbindung mit der Schwierigkeit für die Bürger zu entscheiden, welcher Prozess der passende bzw. der aus Ihrer Sicht Erfolgversprechendste ist (siehe nächster Punkt)
- Die Beweggründe bzw. die Motivation der Bürger sich zu beteiligen: Die mit Abstand höchste Motivationsebene ist die der unmittelbaren persönlichen Betroffenheit: „Mein Projekt, mein Verein, meine Gruppe innerhalb meines Ortes“. Eine niedrigere Motivationsebene wird mit abnehmender Betroffenheit erreicht: „Mein Ort, meine Gruppe von Orten“, aber nur wenn Gemeinsamkeiten etwa über Vereine, die Freiwillige Feuerwehr oder anderes vorhanden sind. Die niedrigste Motivationsebene bezieht sich auf: „Meine Kommune“. Die Ausnahme bei persönlicher Betroffenheit bilden in bestimmten Themenbereichen mit kommunalem Ansatz etwa Kinderbetreuung bei Eltern mit jüngeren Kindern, Seniorenbetreuung bei z. B. pflegebedürftigen Personen in der Familie u.a.

Der Punkt „Motivation“ wird besonders im Übergang der Auftaktveranstaltung des DE-Verfahrens zu den Veranstaltungen der Strategie- und Projektentwicklung deutlich. Sofern in einer Auftaktveranstaltung neben der Einführung in die Strategieentwicklung gleichzeitig über die privaten Fördermöglichkeiten informiert wird, ist die Beteiligung erfahrungsgemäß sehr hoch, bricht aber in den folgenden IKEK Foren häufig stark ein. So kamen in einer Kommune zum ersten Forum ca. 100 Personen, zum nächsten noch 50, danach nahm die Zahl weiter ab. Es ist an diesem Punkt sinnvoll, sich noch einmal auf die Ziele des Programms „Dorfentwicklung“ zu besinnen. Was soll es erreichen, abseits aller Richtlinienprosa? Und was sollte es erreichen?

Um an die Grundlagen zu erinnern, sei der Artikel 72, Absatz 2, des Grundgesetzes erwähnt, der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet als Ziel festschreibt. Diesem Ziel ist alle Förderung ländlicher Regionen zugeordnet. Der bei weitem überwiegend positive Teil der Dorfentwicklung, die privaten Vorhaben, wird diesem Ansatz weitgehend gerecht, indem er – stark vereinfacht formuliert – Bausubstanz schützt und erhält, für weitere Nutzungen ertüchtigt und in mehrerlei Hinsicht effektiviert sowie allgemein kulturelle Werte bewahrt. Die dabei notwendigen Arbeiten werden in aller Regel von lokalen oder regionalen Unternehmen ausgeführt, wodurch Wertschöpfung in der Region stattfindet.

Neue Ansätze stellen in den Mittelpunkt, nicht – vermeintliche oder tatsächliche – Schwächen der ländlichen Räume zu mildern oder gar zu beseitigen, sondern stattdessen lieber deren Stärken zu stärken und weiter auszubauen. Das ist als wünschenswerte Anpassung an die Realitäten insbesondere in prosperierenden Bundesländern wie Hessen zu verstehen. In einem eher zyklischen als linearen Denken sollen Projekte gefördert und mit und aus ihnen eine Strategie entwickelt oder fortgeschrieben werden. Damit ist eine stärker prozesshafte Vorgehensweise gemeint, in deren Rahmen den einzelnen geförderten Projekten die Rolle eines Impulses für die Weiterführung des gesamten Entwicklungsprozesses der Kommune zukommt. Solange der Beteiligungsprozess von den Akteuren – einerlei, ob Professionelle oder bürgerschaftlich Engagierte vor Ort – nur als eine Art Hürde wahrgenommen wird, die es zu überspringen oder zu umgehen gilt, um an das Fördergeld zu kommen, wird er scheitern. Besser wäre eine vollständige Trennung von Bürgerbeteiligung und Förderung. Dazu diene der vorliegende Beitrag als Denkanstoß.

Walter Rinklin (Landkreis Waldeck-Frankenberg), Dr. Jürgen Römer (Mitglied der HAL und Leitung der Dorf- und Regionalentwicklung im Landkreis Waldeck-Frankenberg, Korbach, juergen.roemer@lkwafkb.de) und Bernd Wecker (Planungsbüro BioLine, Lichtenfels-Dalwigksthal).

HAL-Interna

60 Jahre Hessischer Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ - Hintergründe, Erfolge, Grenzen und Erfahrungen (R. Rüschendorf)

Rüschendorf, Roswitha

60 Jahre Hessischer Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ - Hintergründe, Erfolge, Grenzen und Erfahrungen

HAL Eigenverlag: Band 23 der Sitzungs- und Forschungsberichte. Bad Karlshafen, Februar 2020.

ISBN: 978-3-928069-38-0

46 Seiten, DIN A4, Abb. farbig, gebunden, 9,- Euro

Das Buch richtet sich an alle, die sich für den Dorfwettbewerb in seiner landespolitischen und geschichtlichen Einbettung interessieren. Im Fokus stehen dabei insbesondere diejenigen, die sich an einer nachhaltigen Entwicklung ihres Lebensmittelpunktes beteiligen möchten, sei es als kommunalpolitisch Verantwortlicher, als Bewohner aber auch als Berater und Begleiter.

Die Broschüre dokumentiert die Geschichte des Hessischen Dorfwettbewerbes von 1958 („Unser Dorf soll schöner werden“) bis 2018 („Unser Dorf hat Zukunft“). Eingebettet in den jeweiligen zeitgeschichtlichen gesellschaftlichen und landespolitischen Kontext beschreibt das Heft die Veränderungen der Wettbewerbsziele und Bewertungskriterien, die Vielfalt der Bewohnerbeiträge und ihrer Leistungen sowie der beteiligten Organisationen. Die Autorin stellt in ihrer interdisziplinären Betrachtung den Wettbewerb als Instrument einer umfassenderen Politik für den ländlichen Raum mit wechselnden raumordnerischen, städtebaulichen und ästhetischen Werten dar. Systemstabilisierend und demokratiestärkend ist er für das Land, die Kommune und die Bürger bis heute bedeutsam. Zahlreiche Beispiele, Interviews und Fotos veranschaulichen die vielfältigen und nachhaltigen Wirkungen des Wettbewerbes. Diese bezeugen aber auch das Problem, kommunales und Bewohnerengagement im Vergleich bewerten zu müssen. Mit Anregungen zur operativen Weiterführung des Wettbewerbes endet die Betrachtung.

Mitgliederversammlung am 08. Mai 2020

Die diesjährige Versammlung der Mitglieder der Hessischen Akademie der Forschung und Planung in ländlichen Raum findet am **Freitag, 8. Mai 2020 von 10:00 bis 16:00 Uhr** im **Landratsamt Marburg** statt. Eine formale Einladung mit Tagesordnung ergeht rechtzeitig an die HAL-Mitglieder. Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme.

Redaktionssitzung am 07.02.2020 in Gießen

Am 07.02.2020 traf sich der Redaktionsausschuss der Hessischen Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum in Gießen, um über die aktuelle Ausgabe, einen Vorschlag für ein neues Themenheft sowie über aktuelle Herausforderungen des ländlichen Raumes in Hessen zu diskutieren. (v.l.n.r.: F. Ta Van, Dr. F. Warburg, S. Schulze, H. Bock, M. Bindhardt).

Neu in der Runde begrüßen wir freudig Franziska Ta Van (Regionalmanagement Burgwald-Ederbergland) sowie Simon Schulze (Regionalmanagement Lahn-Dill-Wetzlar). Mit großem Dank verabschieden wir Herrn Prof. Klose, der nach Jahrzehnten den Ausschuss verlassen hat. Er ist sowohl Gründungsmitglied der HAL als auch jahrelanger Leiter und Mitarbeiter des Redaktionsausschusses gewesen, hat sich immer für die Belange der Akademie eingesetzt und stellte sich durch wertvolle Beiträge den Herausforderungen des ländlichen Raumes in Hessen. Von Seiten des HAL-Vorstandes als auch aus dem Kreis des Redaktionsausschusses sagen wir: vielen Dank.

Aufruf zum Themenheft: Digital versorgt?!

Das Thema Digitalisierung ist in aller Munde. Auch die Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum möchte sich mit dem aktuellen und breiten Spektrum der Digitalisierung auseinandersetzen und dazu einen Fokus auf die Bereiche **Versorgung und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum** legen. Theoretische Zugänge und Ansätze darlegen, eine Auseinandersetzung mit kritischen Infrastrukturen anstoßen, Positionen und Anregungen zur Industrie und Versorgung 4.0 sammeln, die Voraussetzungen wie Breitband, 5G und Smart-Home/City-Anwendungen beleuchten und Gute Beispiele zu oben genannten Themenbereichen aufzeigen, dazu soll das nächste Heft Nr. 60 beitragen. Wenn Sie sich angesprochen fühlen und selber in Ihren Orten und Regionen gute Beispiele für das Themenfeld der Digitalisierung kennen, begleiten oder initiieren, kommen Sie gerne auf uns zu. Das Redaktionsteam der HAL freut sich über Ihre Beiträge.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER:

Hessische Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum

Vorsitzender:

Prof. Dr. Siegfried Bauer; Gießen
siegfried.bauer[at]uni-giessen.de

Geschäftsstelle:

Andrea Emmel, Poststraße 40,
34385 Bad Karlshafen
Tel.: 05672-9224290, Fax: 05672-9224291
hessischeakademie[at]t-online.de

Redaktionsausschuss:

Dr. Florian Warburg, Gießen
florian.warburg[at]gmx.de

Johanna Stiller, Marburg
johanna.stiller[at]gmx.net

Mercedes Bindhardt, Braunfels
m.bindhardt[at]lahn-dill-wetzlar.de

Roswith Rüschendorf, Kassel
ruero[at]web.de

Harald F. Schmidt, Trendelburg
kreativ.b-trendelburg[at]t-online.de

Simon Schulze, Braunfels
simon.schulze[at]lahn-dill-wetzlar.de

Franziska Ta Van, Wetter
Franziska.tavan[at]region-burgwald-ederbergland.de

Internetauftritt:
Hartmut Bock, Weilburg
hartmut.bock[at]t-online.de

Druck:
Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation,
Schaperstraße 16, 65195 Wiesbaden

Layout und Titelgestaltung: Dr. Florian Warburg

Redaktionsschluss:
für die nächste Ausgabe im Oktober ist der 31. Juli; für die nächste Ausgabe im März ist der 31. Dezember

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung und Information des Autors, nicht unbedingt der Redaktion und des Herausgebers wieder. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigungen, sowie Verarbeitung nur mit Genehmigung des Herausgebers.